

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**Právnická fakulta**

**Katedra ústavního práva**



**REGISTRACE KANDIDÁTŮ NA ÚŘAD  
PREZIDENTA REPUBLIKY**

**Registration of Candidates for the Office of the  
President of the Czech Republic**

**Diplomová práce**

**Ondřej Vodehnal**

Vedoucí diplomové práce:

**JUDr. PhDr. Marek Antoš, LL.M., Ph.D.**

**červen 2015**

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 23.06.2015

---

Ondřej Vodehnal

## **Poděkování**

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. PhDr. Marku Antošovi, LL.M., Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za poskytnutí cenných rad a odborného přístupu, který mi věnoval. Dále bych rád poděkoval své rodině a přítelkyni za jejich trpělivost se mnou při psaní diplomové práce.

## **Obsah**

1 Úvod .....	5
2 Cesta k přímé volbě prezidenta republiky .....	6
2.1 Historie pokusů o zavedení přímé volby prezidenta .....	6
2.2 Přijetí návrhu novely Ústavy z roku 2011 .....	9
2.3 Přijetí prováděcího zákona .....	11
3 Povinnost předložit petici dle dalších zákonů .....	16
3.1 Volby do Senátu, volby do zastupitelstev obcí a registrace politické strany a hnutí .....	17
3.2 Povinnost předložit petici v judikatuře ÚS .....	19
4 Registrace kandidátů pro první přímou volbu prezidenta republiky konanou v roce 2013 .....	22
4.1 Projednání a registrace kandidátních listin .....	22
4.2 Řízení před NSS .....	23
4.3 Řízení před ÚS .....	24
5 Problémy spojené s právní úpravou a její aplikací .....	26
5.1 Ústavnost Ústavy .....	26
5.2 Ústavnost prováděcího zákona .....	28
5.2.1 Namátkovost kontroly .....	28
5.2.2 Tříprocentní hranice .....	30
5.2.3 Pravost podpisů .....	33
5.3 Součet nebo průměr .....	37
5.4 Náhodnost výběru podpisů pro kontrolní vzorky .....	41
5.4.1 Kontrola celých petičních archů .....	42
5.4.2 Metoda výběru petičních archů do kontrolního vzorku .....	44

5.5 Chyby v registrech obyvatel.....	46
5.6 Správnost postupu NSS a ÚS.....	47
5.7 Další nedostatky zákona.....	54
6. Úvahy de lege ferenda a de constitutione ferenda.....	57
6.1 Zahraniční právní úprava .....	57
6.2 Vhodné změny právní úpravy .....	59
7 Závěr.....	61
8 Resumé .....	63
9 Seznam použitých zdrojů .....	66
10 Seznam klíčových slov .....	73
11 Seznam příloh .....	74

# **1 Úvod**

Tato práce si klade za cíl analyzovat problematiku registrace kandidátů na úřad prezidenta České republiky i obtíže spojené s registrací kandidátů pro první přímou volbu prezidenta republiky konanou v roce 2013, inspirovat se právními úpravami některých států Evropské unie, v nichž je institut přímé volby prezidenta zakotven, a navrhnout vlastní změnu postupu při nominaci a registraci prezidentských kandidátů, jak je upravena v českém ústavním systému.

Ve své práci nejdříve nastíním jednotlivé návrhy ústavních zákonů, které měly zavést přímou volbu prezidenta do českého ústavního systému, včetně schválené ústavní novely a prováděcího zákona. Dále provedu srovnání s dalšími zákony, které pro umožnění určitého jednání zakotvují povinnost předložit petici s určitým počtem podpisů. Pokusím se zrekapitulovat problémy související s registrací kandidátů, které vznikly při první přímé volbě prezidenta republiky, jakož i související rozhodnutí NSS a ÚS, a navrhnout řešení těchto problémů.

Ve své práci rovněž hodlám hledat inspiraci pro právní úpravu nominace a registrace kandidátů pro volbu prezidenta z některých jiných členských států Evropské unie.

V závěrečné části své práce se pokusím nastínit vlastní návrh právní úpravy této otázky. Tento návrh bude reflektovat negativní zkušenosti s průběhem registrace kandidátů pro první přímou volbu prezidenta České republiky i zahraniční právní úpravu. Tento návrh změny se pokusím formulovat tak, aby možnost potíží spojených s registrací prezidentských kandidátů byla snížena na minimum.

## **2 Cesta k přímé volbě prezidenta republiky**

### **2.1 Historie pokusů o zavedení přímé volby prezidenta**

Myšlenka zvolit hlavu státu přímo občany není v novodobé politické historii žádnou novinkou. Vůbec poprvé se idea volit hlavu státu v přímé volbě objevila již při vzniku samostatného československého státu v roce 1918. Podporovatelem této myšlenky byl i první československý prezident T. G. Masaryk.<sup>1</sup> Tento nápad se však vůbec neujal a po dobu několika desítek let nebyl v politickém diskursu vážně zopakován.

Další návrhy na zavedení přímé volby prezidenta republiky se vyskytly až po sedmdesátileté přestávce, krátce po listopadu 1989. 11. prosince 1989 přijal komunistický poslanecký klub Federálního shromáždění prohlášení, v němž požadoval, aby příští prezident republiky byl zvolen formou „*lidového referenda tak, aby o hlavě státu rozhodl lid této republiky*“.<sup>2</sup> 12. prosince 1989 vystoupil předseda Sněmovny národů Federálního shromáždění Anton Blažej (KSČ) na společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů s návrhem, aby nový prezident ČSSR byl zvolen v přímé volbě. Tuto myšlenku podpořili potleskem a souhlasnými projevy někteří další poslanci Federálního shromáždění.<sup>3</sup> Přímou volbu prezidenta prosazovali komunisté patrně proto, aby získali čas a zabránili zvolení tehdy nepřiliš známého Václava Havla.<sup>4</sup> Dalším důvodem pak mohla být snaha o to, aby se prezidentem republiky stal veřejností

---

<sup>1</sup> BROKLOVÁ, Eva. Prezident Republiky československé: instituce a osobnost T. G. Masaryka. 1. vyd. Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2001, s. 43.

<sup>2</sup> Komunističtí poslanci: Volba prezidenta lidovým hlasováním. Rudé právo, 12. prosince 1989, s. 1.

<sup>3</sup> Stenoprotokol ze 17. společné schůze Sněmovny lidu a Sněmovny národů Federálního shromáždění ve volebním období 1986 – 1990, ze dne 12. prosince 1989. Dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/017schuz/s017001.htm>.

<sup>4</sup> KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta - konec cesty trvající 23 let. In: AUC Iuridica 4/2011, s. 14.

poměrně oblíbený Ladislav Adamec.<sup>5</sup> K podání formálního návrhu změny Ústavy však ze strany komunistického poslaneckého klubu nakonec nedošlo.<sup>6</sup>

Po volbách v roce 1992 pokračovaly diskuse o zavedení přímé volby prezidenta nově vznikající České republiky. Návrh Ústavy České republiky z dílny poslanců Liberálně sociální unie a Nezávislého liberálního klubu počítal s tím, že prezident republiky bude volen parlamentní volbou. V případě neúspěchu druhého kola volby by se konala „*přímá volba referendem*“, v níž by se občané rozhodovali mezi dvěma kandidáty z druhého kola (tj. nejúspěšnější kandidát prvního kola z každé parlamentní komory). Navrhovat kandidáty by byl oprávněn každý poslanec i senátor, nikoliv však občan, který by předložil petici s určitým počtem podpisů.<sup>7</sup>

V listopadu 1992 podali poslanci ČSSD vlastní návrh<sup>8</sup> Ústavy, který mimo jiné počítal i se zavedením přímé volby prezidenta republiky. Tento návrh předpokládal dvoukolovou volbu, přičemž ve druhém kole by se utkali dva nejsilnější kandidáti z kola prvního. Tato navrhovaná ústavní úprava již počítala s nominací kandidátů občany. Kromě deseti poslanců navrhovaného jednokomorového Národního shromáždění by mohla kandidáty navrhnout i skupina nejméně deseti tisíc a nejvýše dvaceti tisíc voličů.<sup>9</sup> Ani jeden z předložených návrhů však nebyl úspěšný.

Po dobu necelých deseti let se pak žádný návrh zavedení přímé volby prezidenta České republiky neobjevil. Na přelomu tisíciletí se však blížil konec volebního období

---

<sup>5</sup> SÚK, Jiří. Labyrintem revoluce: aktéři, zápletky a křížovatky jedné politické krize (od listopadu 1989 do června 1990). 2. vydání. Praha: Prostor, 2009, 507 s.

<sup>6</sup> ŠEDO, Jakub. České prezidentské volby v roce 2013. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013, s. 13.

<sup>7</sup> Čl. 96 poslaneckého návrhu Ústavy České republiky, sněmovní tisk č. 205 České národní rady ve volebním období 1992-1992. Dostupné z [http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0205\\_01.htm](http://www.psp.cz/eknih/1992cnr/tisky/t0205_01.htm).

<sup>8</sup> Znění návrhu je součástí publikace GRONSKÝ, Ján. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa IV. 1989-1992. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2007, s. 524-553.

<sup>9</sup> Viz čl. 35 návrhu.



prezidenta Václava Havla.<sup>10</sup> Menší politické subjekty tak hledaly cestu, jak mít větší vliv na volbu, když v době opoziční smlouvy byl tento vliv takřka nulový.<sup>11</sup>

Ve 4. volebním období tak bylo předloženo pět návrhů novely Ústavy, které počítaly se zakotvením přímé volby hlavy státu. Všechny tyto návrhy obdobně počítaly s předložením petice podporující kandidaturu občanského<sup>12</sup> kandidáta. S výjimkou návrhu<sup>13</sup> skupiny poslanců ODS, který počítal s jednokolovou volbou a systémem relativní většiny, všechny návrhy upravovaly volbu prezidenta republiky jako dvoukolovou se systémem absolutní většiny.

V následujícím volebním období pak došlo k podání dalších tří návrhů na zakotvení přímé volby prezidenta republiky do ústavního systému. Dva z nich se však jevily jako poněkud neobvyklé. Jak upozorňuje J. Kudrna,<sup>14</sup> vládní návrh<sup>15</sup> z roku 2009 vůbec neobsahoval mechanismus samotné volby prezidenta republiky. Jiný netradiční návrh<sup>16</sup> připravili poslanci Strany zelených roku 2008. V tomto návrhu bylo upraveno vyhlášení referenda, v němž měli občané rozhodnout o tom, zda lid má volit prezidenta přímo a zda souhlasí se změnou Ústavy podle předloženého návrhu. Jistou slabinou navrhované úpravy však byla neexistence návrhu prováděcího zákona o referendu. Všelidové hlasování by se konalo první pátek a sobotu po uplynutí devadesáti dnů od účinnosti ústavního zákona. Účinnost ústavního zákona pak měla nastat patnáctým dnem po jeho vyhlášení. S ohledem na délku legislativního procesu tak je zřejmé, že

---

<sup>10</sup> Václav Havel složil slib prezidenta České republiky podruhé dne 2. 2. 1998, jeho poslední volební období tak skončilo dne 2. 2. 2003.

<sup>11</sup> KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta - konec cesty trvající 23 let. In: AUC Iuridica 4/2011, s. 17.

<sup>12</sup> Některé návrhy však předpokládaly povinnost předložit petici na podporu kteréhokoliv kandidáta, tedy i kandidáta navrženého skupinou zákonodárců či politickou stranou zastoupenou v Parlamentu.

<sup>13</sup> Sněmovní tisk č. 95 ve 4. volebním období Poslanecké sněmovny (2002-2006). Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=4&T=95>.

<sup>14</sup> KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta - konec cesty trvající 23 let. In: AUC Iuridica 4/2011, s. 21.

<sup>15</sup> Sněmovní tisk č. 747 v 5. volebním období Poslanecké sněmovny (2006-2010). Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=747&CT1=0>. Návrh byl v 1. čtení přikázán k projednání výborům, avšak do konce volebního období již o něm nebylo dále hlasováno.

<sup>16</sup> Sněmovní tisk č. 524 v 5. volebním období Poslanecké sněmovny (2006-2010). Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=5&t=524>.

prováděcí zákon k referendu by jen stěží mohl být schválen včas.<sup>17</sup> K hlasování o tomto návrhu ústavního zákona však nakonec ani nedošlo, když navrhovatelé jej vzali zpět.

Shora uvedené návrhy ústavních zákonů vždy upravovaly proces nominace prezidentských kandidátů pouze stručně, když v jednom odstavci jednoho článku stanovily, kdo všechno je oprávněn navrhnout kandidáta na prezidenta. Žádné další podrobnosti – tedy např. náležitosti kandidátních listin, ověřování platnosti podpisů na peticích, lhůty, soudní přezkum rozhodnutí o registraci či rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny apod. – v těchto návrzích nebyly podrobněji upraveny. Spolu s návrhem ústavního zákona totiž nikdy nebyl podán návrh prováděcí právní úpravy. Tyto otázky by tak po přijetí ústavní novely musel vyřešit zákonodárce brzkým přijetím prováděcího zákona.

## **2.2 Přijetí návrhu novely Ústavy z roku 2011**

Vláda Petra Nečase, jmenovaná po parlamentních volbách v roce 2010, si ve svém programovém prohlášení vytyčila za cíl zavést přímou volbu prezidenta republiky.<sup>18</sup> Jelikož na počátku svého volebního období měla koalice téměř ústavní většinu v Poslanecké sněmovně<sup>19</sup> a ČSSD, nejsilnější opoziční strana s většinou v Senátu, přímou volbu prezidenta republiky rovněž podporovala,<sup>20</sup> rapidně vzrostly šance na její prosazení do českého ústavního systému.

---

<sup>17</sup> Tuto připomínku ostatně vznesla i vláda ve svém stanovisku k předloženému návrhu ústavního zákona, sněmovní tisk č. 524/1 v 5. volebním období Poslanecké sněmovny (2006-2010). Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=524&ct1=1>.

<sup>18</sup> Programové prohlášení vlády České republiky ze dne 4. 8. 2010, s. 21. Dostupné z [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove\\_prohlaseni\\_vlady.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf).

<sup>19</sup> Vláda měla na počátku volebního období podporu 118 poslanců, v jeho dalším průběhu se toto číslo zmenšovalo v důsledku postupného štěpení politické strany Věci veřejné. Ta v dubnu 2012 odešla z vlády, vládu však nadále podporovalo několik bývalých členů strany pod vedením tehdejší místopředsdkyně vlády Karolíny Peake, jež následně založila politickou stranu LIDEM (později přejmenovanou na VIZE 2014).

<sup>20</sup> Jak vyplývá z výše uvedeného, sociálnědemokratičtí poslanci od počátku devadesátých let často navrhovali takovou změnu Ústavy. ČSSD slíbila zavedení přímé volby hlavy státu i ve svém volebním programu pro parlamentní volby v roce 2010. Viz Volební program ČSSD pro volby do Poslanecké

Už v listopadu 2010 vláda představila návrh ústavního zákona zpracovaný MS a MV, který měl do Ústavy zakotvit přímou volbu prezidenta republiky. V tomto návrhu se již počítalo s tím, že nominovat kandidáta bude oprávněna skupina nejméně dvaceti poslanců nebo nejméně deseti senátorů či občan, který předloží petici podepsanou alespoň 50.000 občany.<sup>21</sup>

Jednalo se však pouze o předběžný návrh. Koalice se snažila na jednáních s opozicí (resp. s ČSSD) dohodnout na základních obrysech přímé volby prezidenta, tedy i na subjektech oprávněných nominovat kandidáta.

Při jednání tehdejší vládní koalice s ČSSD v únoru 2011 došlo ke shodě, že možnost navrhnout prezidentského kandidáta budou mít nejen občané, ale i zákonodárci. Co se týče občanských kandidátů, politici se shodli na minimálním počtu 50.000 podpisů na petici, aby kandidát mohl být zaregistrován. Přitom byla zvažována i přísnější varianta 100.000 podpisů.<sup>22</sup>

Počet 50.000 podpisů však byl zvolen jako optimální řešení. O tom ostatně vypovídá i důvodová zpráva: „*Jde-li o stanovený počet občanů v petici, vychází se z toho, že je nutno stanovit takový počet, který bude deklarovat dostatečně silnou podporu kandidáta a zamezí nadměrnému užívání tohoto práva. Na druhou stranu však musí být počet podpisů pod petici stanoven tak, aby bylo možné ověřit, že podpisy pod petici nejsou fiktivní. Z tohoto pohledu se počet 50 000 podpisů jeví jako odpovídající oběma sledovaným účelům.*“<sup>23</sup>

---

sněmovny konané dne 28. a 29. 5. 2010, s. 30. Dostupné z [http://www.cssd.cz/data/files/volebni\\_program\\_velky2010.pdf](http://www.cssd.cz/data/files/volebni_program_velky2010.pdf).

<sup>21</sup> Viz tiskovou zprávu Úřadu vlády ze dne 29. 11. 2010 s názvem Přímá volba prezidenta. Dostupné z <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/prima-volba-prezidenta--78534/>. Aktualizovaný návrh včetně důvodové zprávy a dalších materiálů je dostupný v Knihovně připravované legislativy na webových stránkách Úřadu vlády v sekci elektronické knihovny legislativního procesu (eKLEP). Dostupné z <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK8BKD2FPI>.

<sup>22</sup> KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta - konec cesty trávající 23 let. In: AUC Iuridica 4/2011, s. 23.

<sup>23</sup> Důvodová zpráva k návrhu ústavního zákona přijatého a vyhlášeného pod č. 71/2012 Sb., kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=415&CT1=0>.

Po několika jednáních s opozicí tak vláda v červnu 2011<sup>24</sup> schválila návrh ústavního zákona, kterým měla být změněna Ústava z důvodu zavedení přímé volby prezidenta republiky. Tento návrh následně prošel oběma komorami Parlamentu,<sup>25</sup> kde získal ústavní většinu, a 12. 3. 2012 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů.<sup>26</sup>

Ohledně nominace kandidátů na úřad prezidenta republiky tak Ústava hovoří ve svém jediném ustanovení<sup>27</sup> následovně: „*Navrhovat kandidáta je oprávněn každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let, podpoří-li jeho návrh petice podepsaná nejméně 50 000 občanů České republiky oprávněnými volit prezidenta republiky. Navrhovat kandidáta je oprávněno nejméně dvacet poslanců nebo nejméně deset senátorů.*“

Ústavodárce tedy kromě privilegovaných navrhovatelů – nejméně dvaceti poslanců nebo nejméně deseti senátorů – ponechal právo nominovat kandidáta i kterémukoliv občanovi České republiky oprávněnému volit, získá-li tento pro kandidáta podporu alespoň 50.000 voličů.

## 2.3 Přijetí prováděcího zákona

Vzhledem k velmi stručné právní úpravě na ústavní úrovni bylo nezbytné co nejdříve přijmout prováděcí zákon. Po přijetí novely Ústavy v únoru 2012 tak

---

<sup>24</sup> Usnesení vlády č. 445 ze dne 15. 6. 2011.

<sup>25</sup> V Poslanecké sněmovně byl návrh schválen dne 14. 12. 2011 a v Senátu dne 8. 2. 2012.

<sup>26</sup> Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. ze dne 8. února 2012, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. Tento ústavní zákon nabyl účinnosti dne 1. 10. 2012, s výjimkou ustanovení týkajících se imunity prezidenta republiky, jež nabyla účinnosti dne 8. 3. 2013, tedy ihned po skončení volebního období tehdejšího prezidenta republiky Václava Klause.

<sup>27</sup> Čl. 56 odst. 5 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

zákonodárce neměl času nazbyt. Chybějící právní úpravu musel přijmout do začátku října téhož roku.<sup>28</sup>

Paragrafové znění návrhu zákona bylo zpracováno již v prosinci 2011, kdy bylo předloženo k připomínkám.<sup>29</sup> V době schválení novely Ústavy v únoru 2012 tak již byly připomínky vypořádány a vláda mohla o návrhu rozhodnout.

Vláda schválila návrh prováděcího zákona dne 22. 2. 2012.<sup>30</sup> Ve výsledném návrhu se vláda přiklonila k vlastnoručním podpisům pod peticí pro občanské kandidáty, když zvažována byla i možnost připojení elektronických podpisů.<sup>31</sup> O nemožnosti elektronického podpisu pod peticí podporující prezidentského kandidáta svědčí i dikce § 25 odst. 3 návrhu, kde je stanoven požadavek vlastnoručního podpisu občana na podpisovém archu.<sup>32</sup> Vláda rovněž zamítla tu variantu návrhu, podle níž by

---

<sup>28</sup> Ústavní zákon č. 71/2012 Sb. byl přijat s účinností ke dni 1. 10. 2012. S ohledem na blížící se konec volebního období prezidenta republiky Václava Klause bylo zřejmé, že volba nové hlavy státu by měla proběhnout na počátku roku 2013. Aby byla dodržena nejméně devadesátidenní lhůta mezi vyhlášením volby prezidenta republiky a jejím konáním stanovená v čl. 56 odst. 8 Ústavy, bylo nezbytné, aby předseda Senátu vyhlásil tuto volbu co nejdříve po nabytí účinnosti novely Ústavy, ideálně v první půli října 2012. Zákonodárce tak musel přijmout prováděcí zákon nejen z důvodu legislativní čistoty, nýbrž i z důvodu umožnění včasného konání volby nového prezidenta republiky.

<sup>29</sup> Odpověď Úřadu vlády ČR na žádost o poskytnutí informace č.j. 1195/2015-OSV. Tato odpověď tvoří přílohu č. 1 této práce.

<sup>30</sup> Usnesení vlády České republiky č. 104 ze dne 22. 2. 2014.

<sup>31</sup> Viz tiskovou zprávu Vláda projedná pravidla přímé volby prezidenta ze dne 17. 2. 2012. Dostupné z <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-projedna-pravidla-prime-volby-prezidenta-93031/>.

<sup>32</sup> Přitom právní úprava týkající se registrace nezávislých kandidátů pro volby do Senátu či do zastupitelstev obcí hovoří pouze o „podpisech“, nikoliv o „vlastnoručních podpisech“. Podle Stanoviska k elektronickému podpisu na petici podporující kandidaturu volební strany ve volbách do zastupitelstev obcí, které MV na svých webových stránkách <http://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-ministerstva-vnitra-k-otazkam-voleb-946485.aspx>, by však bylo možné elektronicky podepsat petici podporující kandidaturu volební strany s nezávislým kandidátem pro volby do zastupitelstev obcí jen v případě, že by se zákonodárce výslovně zmínil o možnosti elektronického podpisu. MV v tomto ohledu odkazuje na jiné zákony, kde zákonodárce výslovně užívá pojem „elektronický podpis“. Opačně by však podle mého názoru šlo argumentovat i tak, že zákonodárce v těchto volebních zákonech hovoří o „podpisu“ a v ZVPr o „vlastnoručním podpisu“; pokud tedy zákonodárce hodlal zakázat elektronický podpis na peticích podporujících kandidaturu nezávislých kandidátů, výslovně tak učinil požadavkem na podpis vlastnoruční. Podle konstantní judikatury ÚS (za všechny např. nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09) *„je-li k dispozici více výkladů veřejnoprávní normy, je třeba volit ten, který vůbec, resp. co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody; tento princip in dubio pro libertate plyne přímo z ústavního pořádku (čl.*

navrhující občan kromě petice v listinné podobě musel předložit i petici v elektronické podobě. MV by v takovém případě námtkově přezkoumávalo shodnost údajů v listinné a elektronické podobě petice a následně by ověřovalo pravost údajů na elektronické petici.<sup>33</sup>

Parlamentem prošel výsledný návrh zákona hladce. Poslanecká sněmovna jej schválila dne 13. 6. 2012<sup>34</sup> s jediným komplexním pozměňovacím návrhem Ústavně právního výboru,<sup>35</sup> v němž došlo především ke stanovení maximálních výdajů na volební kampaň. Senát návrh schválil dne 18. 7. 2012. Po podpisu zákona prezidentem republiky došlo k vyhlášení zákona dne 22. 8. 2012 ve Sbírce zákonů pod č. 275/2012 Sb. (dále je pro tento zákon používána zkratka „ZVPr“). Zákon nabyl účinnosti<sup>36</sup> spolu s ústavní novelou dne 1. 10. 2012. Nedostatek časového prostoru pro diskusi nad návrhem způsobil nižší kvalitu zákona, která s sebou přinesla řadu problémů. Některými z nich se tato práce zabývá.

Nominace a registrace kandidátů a jejich jednání s volebními orgány se týká Hlava III části první ZVPr. Pro tuto práci jsou nejdůležitějšími ustanoveními §§ 25 – 26 a 65 ZVPr. V § 25 odst. 1 a 2 jsou stanoveny náležitosti kandidátní listiny. V § 25 odst. 3 zákonodárce určil náležitosti petice s minimálním počtem podpisů 50.000 oprávněných voličů, jedná-li se o kandidáta navrženého občanem České republiky. Po občanech podepisujících petici je pak zákonem vyžadováno uvedení jména, příjmení, data narození a adresy místa trvalého pobytu a připojení vlastnoručního podpisu.

---

*1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny).* “ Výklad, jež zastává MV stran nemožnosti elektronického podpisu na petici podporující kandidaturu volební strany ve volbách do zastupitelstev obcí, je tak dle mého názoru nezákonný a porušuje ústavní práva kandidátů i petentů.

<sup>33</sup> Viz variantu II § 23 odst. 5 návrhu zákona o volbě prezidenta republiky, jenž šel do připomínkového řízení a následného schvalování vládou. Vláda však nakonec schválila variantu I, která počítá pouze s listinnou podobou petice a vylučuje možnost elektronických podpisů.

<sup>34</sup> Viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=613>.

<sup>35</sup> Pozměňovací návrh je dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=613&ct1=2>.

<sup>36</sup> S výjimkou ustanovení, kterými byly změněny zákon o ÚS, zákon o jednacím řádu PS a zákon o jednacím řádu Senátu v souvislosti s novou ústavní úpravou ústavní žaloby na prezidenta republiky, kdy tato zbývající ustanovení nabyla účinnosti dnem 8. 3. 2013.

Ve zbývajících odstavcích § 25 ZVPr je již upraven postup MV, které dle § 25 odst. 4 nejprve zjistí celkový počet občanů podepsaných na petici a v případě, že na podpisovém archu petice chybí některý z požadovaných údajů nebo je uveden neúplně, do celkového počtu se nezapočítá. Podle § 25 odst. 5 MV ověří správnost údajů namátkově na náhodně vybraném vzorku údajů u 8.500 občanů podepsaných na každé petici. Dále zákon v tomto ustanovení nastavil 3% hranici chybovosti údajů uvedených na petici, kdy při jejím nepřekročení MV pouze nezapočítá zjištěné chyby do celkového počtu občanů podepsaných na petici.

V § 25 odst. 6 ZVPr je pak stanovena následující procedura vyhodnocování chybovosti údajů: „*Zjistí-li Ministerstvo vnitra postupem podle odstavce 5 nesprávné údaje u 3 % nebo více než 3 % podepsaných občanů, provede kontrolu u dalšího vzorku stejného rozsahu (dále jen 'druhý kontrolní vzorek'). Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u méně než 3 % občanů podepsaných na petici, nezapočítá Ministerstvo vnitra občany z obou vzorků do celkového počtu občanů podepsaných na petici. Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost u 3 % nebo více než 3 % občanů podepsaných na petici, odečte od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích.*“ O problematičnosti výkladu tohoto ustanovení při první přímé volbě prezidenta republiky viz v dalších kapitolách.

V § 26 zákonodárce stanovil podrobnosti o projednání a registraci kandidátních listin, co se týče jejich procesních náležitostí. V odst. 1 jsou stanoveny lhůty pro projednání a registraci kandidátních listin, odst. 2 obsahuje podmínky pro odmítnutí kandidátní listiny, odst. 3 se týká podrobností ohledně doručování rozhodnutí o registraci nebo odmítnutí kandidátní listiny, odst. 4-6 upravují náležitosti tohoto rozhodnutí a případnou opravu chyb v psaní a počtech v něm obsažených, v odst. 7 je upravena povinnost MV v případě, že soud zasáhne do procesu registrace kandidátní listiny a uloží MV zaregistrovat kandidátní listinu nebo vyhoví návrhu poslanců, senátorů či občana, kteří nominovali jiného kandidáta a domáhají se zrušení kandidátní listiny. V § 26 odst. 8 je stanovena logická podmínka, že bez registrace není možno provést vytištění hlasovacích lístků. Podle odst. 9 se k zániku mandátu navrhuje poslanců či senátorů či postavení navrhuje občana po podání kandidátní listiny nepřihlíží. V odst. 10 je stanovena povinnost MV informovat o registrovaných

kandidátech i bez jejich souhlasu. V odst. 11 je pak předvídaná situace, kdy není podána či zaregistrována žádná či nejvýše jedna kandidátní listina. V takovém případě dojde ke konání nové volby prezidenta republiky.

Podle § 65 ZVPr je dána možnost domáhat se soudní ochrany ve věci registrace kandidátní listiny. Zákonodárce rozlišuje dva případy, kdy tak lze učinit. Buď navrhovatel kandidáta (navrhující poslanci, navrhující senátoři nebo navrhující občan) nebo samotný kandidát může brojít proti rozhodnutí o odmítnutí „jeho“ kandidátní listiny, nebo pouze navrhovatel některého z kandidátů se může domáhat zrušení registrace jiného kandidáta. V tomto duchu byl přijetím ZVPr<sup>37</sup> změněn i § 89 s.ř.s., týkající se ochrany ve věcech registrace. Pro rozhodování ve věci registrace kandidátní listiny pro volbu prezidenta republiky zákonodárce v § 68 ZVPr stanovil věcnou příslušnost NSS. Obdobně jako v jiných volebních věcech<sup>38</sup> je i toto soudní řízení jednoinstanční<sup>39</sup> a proti rozhodnutí z něho vzešlému lze brojít pouze ústavní stížností podanou dle § 72 odst. 1 písm. a) ZÚS.

---

<sup>37</sup> Konkrétně jde o jeho část třináctou obsaženou v § 88 ZVPr.

<sup>38</sup> S výjimkou v podobě řízení ve věcech porušení pravidel financování volební kampaně.

<sup>39</sup> Viz § 104 odst. 1 s.ř.s.



### **3 Povinnost předložit petici dle dalších zákonů**

Český právní řád předpokládá hned několik situací, kdy správní orgán provede požadovanou registraci pouze v případě, že navrhovatel mu předloží petici podepsanou určitým počtem občanů. Tento požadavek zákonodárce kromě již zmíněného ZVPr vznesl i pro registraci nezávislých kandidátů ve volbách do Senátu a ve volbách do zastupitelstev obcí. Účelem takového požadavku je ověřit určitou základní podporu kandidáta a vážnost jeho úmyslů.<sup>40</sup> Dále zákonodárce stanovil podmínku předložení petice s podpisy občanů při registraci nové politické strany či politického hnutí.

Na tomto místě je však třeba připomenout, že není petice jako petice. Petice, jimiž se tato práce zabývá a které je třeba přiložit pro podporu kandidatury kandidáta či kandidátů, příp. pro umožnění vzniku nového politického subjektu, není možno považovat za petice dle čl. 18 odst. 1 Listiny a zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

V tomto ohledu je možno citovat k tomu vyřčený závěr NSS:<sup>41</sup> „*Soud se neztotožňuje s navrhovatelem v tom, že by petice, kterou přiložil ke své kandidátní listině, byla peticí ve smyslu zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním. Za petice se podle § 1 odst. 1 tohoto zákona pokládají „žádosti, návrhy a stížnosti ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu.“ Petici přikládanou ke kandidátní listině ve volbách prezidenta republiky ovšem tam podepsaní ničeho nežadají, nic nenavrhují a na nic si nestěžují ve smyslu čl. 18 odst. 1 Listiny a citovaného zákonného ustanovení. ... Jinak řečeno, v případě petice podle čl. 56 odst. 5 Ústavy jde výhradně o vyjádření podpory konkrétní kandidátní listině, a nejedná se tak na rozdíl od obecné úpravy obsažené v petičním zákoně o samostatný, o sobě stojící dokument, který vyjadřuje, kdo a čeho se domáhá.“*

Z citovaného závěru NSS vyplývá, že petice předložené pro umožnění kandidatury (nejen) prezidentského kandidáta není možné pro jejich specifický účel považovat za petice podle čl. 18 Listiny a zákona o právu petičním.

---

<sup>40</sup> ANTOŠ, Marek. Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]. 1. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 61.

<sup>41</sup> Viz odst. [12]-[13] usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 6/2012-28.

Tato práce se tedy pojednává toliko o peticích umožňujících kandidaturu kandidátů v některých typech voleb, nikoliv o peticích dle zákona o právu petičním.

### **3.1 Volby do Senátu, volby do zastupitelstev obcí a registrace politické strany a hnutí**

V ZVP je pro nezávislé kandidáty do Senátu stanovena povinnost předložit petici s podpisy alespoň tisíce oprávněných voličů z volebního obvodu, ve kterém kandidát kandiduje.<sup>42</sup> Na rozdíl od ZVPr však ZVP nepočítá s namátkovou kontrolou správnosti podpisů, a to i s ohledem na relativně nízký počet požadovaných podpisů. Zákonodárce jednoduše v § 62 odst. 2 písm. d) ZVP stanoví, že pověřený obecní úřad odmítne přihlášku k registraci, jestliže k ní není připojena petice nebo petice neobsahuje potřebný počet podpisů. Co se týče přezkoumávání správnosti údajů podepsaných občanů, toto zákon neřeší.

V § 21 odst. 4 VOZ je stanoveno, že tvoří-li volební stranu nezávislý kandidát či sdružení nezávislých kandidátů, připojí volební strana ke kandidátní listině petici podepsanou voliči podporujícími její kandidaturu. Počet podpisů je stanoven v příloze zákona a u sdružení nezávislých kandidátů činí vždy 7 %. U nezávislých kandidátů se počet potřebných podpisů snižuje v závislosti na počtu obyvatel dané obce, městské části, městského obvodu či volebního obvodu v rozmezí od 5 % do půl procenta.<sup>43</sup>

Jediný případ, kdy počet potřebných podpisů pod peticí je srovnatelný (dokonce ještě vyšší) s povinností získat ústavodárcem stanovených 50.000 podpisů pod petici podporující kandidaturu občanského kandidáta na úřad prezidenta republiky, pak představuje nominace sdružení nezávislých kandidátů pro volby do zastupitelstva hlavního města Prahy. Pro nominaci takového sdružení nezávislých kandidátů do voleb

---

<sup>42</sup> Viz § 61 odst. 2 písm. d) ZVP.

<sup>43</sup> M. Antoš však upozorňuje, že se potřebný počet podpisů (podepsat se může pouze osoba oprávněná volit v daném volebním obvodě) vypočítává jako procento nikoliv z počtu voličů, nýbrž ze všech obyvatel dané obce, včetně cizinců a osob mladších 18 let; v krajním případě by pak kandidatura nezávislých kandidátů a jejich sdružení v oblastech s vysokou mírou imigrace mohla být zcela vyloučena. Viz ANTOŠ, Marek. Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]. 1. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 62-63.

konaných v roce 2014 bylo třeba získat petici podepsanou více než 87.000 občany hlavního města Prahy s právem volit.<sup>44</sup>

Z vyjádření<sup>45</sup> Odboru živnostenského a občanskoprávního Magistrátu hlavního města Prahy vyplývá, že při kontrole petic přiložených k přihlášce k registraci úřad vyloučí duplicitně uvedené petenty, petenty s neúplnými údaji a kandidáty.<sup>46</sup> Na detailnější kontrolu všech petic není prostor, když Magistrát hlavního města Prahy je registračním úřadem pro volby do zastupitelstva hlavního města Prahy a dvaceti zastupitelstev městských částí hlavního města Prahy. Magistrát však podotkl, že ode dne účinnosti VOZ nebyla podána kandidátní listina nezávislým kandidátem či sdružením nezávislých kandidátů pro volby do zastupitelstva hlavního města Prahy.

Ze zákona tedy vyplývá, že může nastat situace, že by Magistrát hlavního města Prahy přezkoumával petici s více než 87.000 podpisy, podle vyjádření samotného pražského magistrátu však dosud k takové situaci nedošlo. MV tak bylo postaveno před úkol, který v české správní praxi nemá obdoby.

Dlužno podotknout, že praxe registračních úřadů při projednání a registraci přihlášek kandidátních listin k registraci se v jednotlivých obcích s největší pravděpodobností liší. Tomu nasvědčuje i skutečnost, že MV nevydalo žádný metodický pokyn pro sjednocení praxe registračních úřadů.<sup>47</sup>

Zákonodárce klade požadavek předložení petice s podpisy určitého počtu občanů oprávněných volit nejen ve volebních zákonech, nýbrž i při registraci nového politického subjektu. V § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, je stanoveno, že k návrhu na registraci

---

<sup>44</sup> Informace o potřebném počtu podpisů na petici ke kandidátní listině nezávislého kandidáta nebo sdružení nezávislých kandidátů, Magistrát hlavního města Prahy, 2014. Dostupné z [http://www.praha.eu/public/70/ba/6/1887891\\_510669\\_Pocet\\_podpisu\\_na\\_petici.pdf](http://www.praha.eu/public/70/ba/6/1887891_510669_Pocet_podpisu_na_petici.pdf).

<sup>45</sup> Poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. Magistrátu hlavního města Prahy, Odboru živnostenského a občanskoprávního, ze dne 13. 4. 2015, č.j. S-MHMP 535539/2015, s. 1. Tato odpověď tvoří přílohu č. 2 této diplomové práce.

<sup>46</sup> Dle § 21 odst. 4 VOZ se nezapočítávají podpisy samotných kandidátů pod peticí.

<sup>47</sup> Odpověď Ministerstva vnitra ze dne 27. 3. 2015, č.j. MV-45239-3/VS-2015, na žádost o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, s. 3. Tato odpověď tvoří přílohu č. 3 této diplomové práce.

strany a hnutí je třeba připojit petici podepsanou alespoň tisícem občanů požadujících, aby strana a hnutí vznikly. Na rozdíl od volebních zákonů tento zákon nestanoví povinnost podepisujících občanů uvést adresu svého trvalého pobytu, nýbrž pouze bydliště. Pokud bydliště není shodné s adresou trvalého pobytu petenta, lze využít pro jeho ztotožnění pouze jméno, příjmení a datum narození.<sup>48</sup>

### 3.2 Povinnost předložit petici v judikatuře ÚS

Na tomto místě je třeba připomenout, že ÚS se v minulosti již zabýval ústavností požadavku zákonodárce na předložení petice pro podporu kandidatury nezávislého kandidáta do Senátu, jakož i nezávislých kandidátů či jejich sdružení pro volby do zastupitelstev obcí.

Ohledně zákonem stanovené podmínky předložit petici pro registraci nezávislého kandidáta do Senátu ÚS<sup>49</sup> mimo jiné uvedl:

*„Posuzováno tímto základním aspektem, je – při zákonodárcem přijatém systému většinového zastoupení - ve volbách do Senátu Parlamentu ČR přípustnost kandidátek nezávislých kandidátů zcela nepochybně otevřením volebního systému nad rámec, který by jinak ze zásad takového zastoupení vyplýval, a v důsledku toho nelze ani omezující podmínky stanovené pro tyto kandidáty chápat jinak než jako důvodná kritéria jejich přístupu ke kandidatuře mimo politické strany, pro něž již ze samotné povahy věci - opět zcela ve shodě s ústavním pořádkem republiky – vyplývá postavení odlišné.“*

ÚS shledal<sup>50</sup> ústavně konformním i samotný zákonem požadovaný počet předepsaných podpisů na petici, když k němu uvedl:

*„Obdobně platí totéž o rozsahu omezujících podmínek (počet předepsaných podpisů na petici), neboť ani zákonem stanovené omezení za zmíněné otevřenosti*

---

<sup>48</sup> Ibid, s. 1

<sup>49</sup> V nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 275/96.

<sup>50</sup> Ibid.

*(přístupnosti) systému nic nemění, mimo jiné též proto, že ony omezující podmínky nečiní rozdíl mezi kandidáty připadajícími v úvahu. “*

Obdobně ÚS argumentoval i ohledně požadavku připojit petici k přihlášce k registraci nezávislých kandidátů či jejich sdružení pro volby do zastupitelstev obcí.<sup>51</sup> ÚS zde pak podpořil svoji argumentaci o tom, že omezující podmínky nečiní mezi kandidáty rozdíl, v tom smyslu, že výsledky voleb do obecních zastupitelstev prokazují vysokou úspěšnost právě kandidátů kandidujících mimo politické strany. V případě komunálních voleb se však ÚS nezabýval ústavností požadovaného počtu podpisů, nýbrž pouze zkoumal, zda není protiústavní samotná povinnost nezávislých kandidátů a jejich sdružení předložit petici podporující jejich kandidaturu.

ÚS tedy shledal ústavně konformním požadavek zákonodárce na připojení petice podporující kandidaturu nezávislých kandidátů pro volby do Senátu či do zastupitelstev obcí. ÚS připomněl, že dle čl. 5 Ústavy je český politický systém založen na soutěži politických stran, proto připuštění možnosti kandidovat pro osoby nenominované politickou stranou v některých typech voleb je jakýmsi bonusem a povinnost předložit určitý počet podpisů tak nemůže být protiústavní.

Na okraj je vhodné zmínit, že povinností kandidátů získat přiměřený počet podpisů voličů, jakož i skutečností, že tento požadavek se týká jen kandidátů, kteří nejsou nominováni politickými stranami, se zabývala i Evropská komise pro lidská práva, přičemž takovéto právní úpravy nebyly shledány rozpornými s EÚLP.<sup>52</sup>

Právní řád České republiky tedy předpokládá hned několik situací, kdy je třeba shánět podpisy občanů pod petici. Hodlá-li občan kandidovat jako nezávislý do Senátu či obecního zastupitelstva nebo založit nový politický subjekt, musí prokázat, že jeho

---

<sup>51</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 1995, sp. zn. III. ÚS 196/94. V tomto nálezu se ÚS sice vyjadřoval k již zrušenému zákonu č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích, ovšem ohledně možnosti navrhování nezávislých kandidátů a jejich sdružení byla tato právní úprava obdobná současné právní regulaci. Počty potřebných podpisů pak jsou ve zrušeném i účinném zákoně stanoveny stejně.

<sup>52</sup> W, X, Y, Z v. Belgium, App. No. 6745/74 a 6746/74; X. v. Austria, App. No. 7008/75; X, Y, Z v. Federal Republic of Germany, App. 6850/74; Asensio Serqueda v. Spain, App. No. 23151/94. Cit. in: ANTOŠ, Marek. Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]. 1. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 61 a s. 130.

návrh má alespoň minimální podporu spoluobčanů. Neprokáže-li to, registrace mu nebude umožněna.

V těchto zákonech se však nepočítá s tak vysokým počtem podpisů občanů jako v případě nominace kandidátů na úřad prezidenta republiky. Jedinou výjimku, kdy je třeba doložit ještě více podpisů, pak představuje nominace sdružení nezávislých kandidátů do zastupitelstva hlavního města Prahy. K podání přihlášky k registraci nezávislého kandidáta či sdružení nezávislých kandidátů pro volby do zastupitelstva hlavního města Prahy dosud nedošlo. Při první přímé volbě prezidenta republiky tak bylo poprvé v historii ČR přezkoumáváno tak vysoké množství podpisů na jednom petičním archu.

Shora citovaná judikatura ÚS je do značné míry aplikovatelná i pro ZVPr. Někteří občanští kandidáti, jejichž kandidátní listina byla odmítnuta pro nedostatečný počet podpisů, totiž jako protiústavní napadali i samotný požadavek na připojení petice ke kandidátní listině. Již z citované dosavadní judikatury ÚS je však zřejmé, že taková argumentace neměla takřka žádnou šanci na úspěch, zejména pak za situace, kdy pro volbu prezidenta republiky povinnost předložit petici stanoví samotný ústavodárce.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> V čl. 56 odst. 5 Ústavy.

## **4 Registrace kandidátů pro první přímou volbu prezidenta republiky konanou v roce 2013**

### **4.1 Projednání a registrace kandidátních listin**

Jak je uvedeno výše, ústavní zákon č. 71/2012 Sb. i prováděcí ZVPr nabyly účinnosti dnem 1. 10. 2012. Ještě téhož dne předseda Senátu Milan Štěch v souladu se svojí novou ústavní pravomocí<sup>54</sup> rozhodl o vyhlášení volby prezidenta republiky<sup>55</sup> a stanovil dny jejího konání na pátek 11. a sobotu 12. ledna 2013.<sup>56</sup>

Do konce lhůty pro podání kandidátních listin, která uplynula dne 6. 11. 2012, bylo podáno dvacet kandidátních listin.<sup>57</sup> K devíti z těchto kandidátních listin, které podali navrhující občané, nebyla vůbec připojena petice, kterou požaduje § 25 odst. 3 ZVPr, nebo na ní byl značně nižší počet podpisů než Ústavou a zákonem stanovených 50.000,<sup>58</sup> MV tedy tyto kandidátní listiny podle § 26 odst. 2 písm. d) ZVPr odmítlo.

Osm kandidátních listin bylo MV dne 23. 11. 2012 zaregistrováno<sup>59</sup> a další tři kandidátní listiny (šlo o tyto kandidáty: Jana Bobošíková, Vladimír Dlouhý, Tomio

---

<sup>54</sup> Touto novelou Ústavy České republiky byla předsedovi Senátu v čl. 56 odst. 8 dána pravomoc vyhlásit volbu prezidenta republiky.

<sup>55</sup> Rozhodnutí předsedy Senátu Parlamentu České republiky ze dne 1. 10. 2012, které vyšlo ve Sbírce zákonů dne 3. 10. 2012 pod č. 322/2012 Sb.

<sup>56</sup> Není bez zajímavosti, že předseda Senátu Milan Štěch termín volby s odůvodněním zvoleného data vyhlásil v přímém televizním přenosu České televize. Přitom není obvyklé, že by prezident republiky při vyhlášení kterýchkoliv jiných voleb tak činil v živém přenosu, nýbrž obvykle byla vydána pouhá tisková zpráva. Záznam z vyhlášení první přímé volby prezidenta republiky předsedou Senátu je dostupný z: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10101491767-studio-ct24/212411034000286-vyhlaseni-terminu-voleb-prezidenta-republiky>.

<sup>57</sup> Ministerstvo vnitra: Podrobné informace k přímé volbě prezidenta, 2014. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/podrobne-informace-k-prime-volbe-prezidenta.aspx>.

<sup>58</sup> Ministerstvo vnitra: Výzva k odstranění závad na kandidátní listině, 2014. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vyzva-k-odstraneni-zavad-na-kandidatni-listine.aspx>.

<sup>59</sup> Ministerstvo vnitra dne 23. 11. 2012 zaregistrovalo tyto kandidáty: Jiří Dienstbier, Jan Fischer, Tat'ána Fischerová, Vladimír Franz, Zuzana Roithová, Karel Schwarzenberg, Přemysl Sobotka a Miloš

Okamura) byly odmítnuty<sup>60</sup> i přesto, že k nim navrhovatelé či zmocněnci připojili požadovanou petici s více než 50.000 podpisy. MV odůvodnilo odmítnutí těchto tří kandidátních listin tak, že postupem dle § 25 odst. 5 a 6 ZVPr byla zjištěna chybovost ve dvou kontrolních vzorcích více než 3 %, proto byl od celkového počtu občanů podepsaných na petici (přičemž započítány nebyly ty záznamy, kde některý z požadovaných údajů chyběl nebo byl uveden neúplně) odečten počet občanů, který odpovídal součtu procentuální chybovosti prvního a druhého kontrolního vzorku.

## 4.2 Řízení před NSS

Postup MV se stal předmětem dalších sporů. Tito (mimo jiné) tři nezaregistrovaní kandidáti se tak ve smyslu § 65 odst. 1 ZVPr ve spojení s § 89 odst. 2 s.ř.s. domáhali ochrany u NSS proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny. Zpochybňovali přitom nejen postup MV, nýbrž i některá ustanovení ZVPr a dokonce i ústavnost ústavní úpravy, tedy ústavního zákona č. 71/2012 Sb.,<sup>61</sup> kterým byla přímá volba prezidenta republiky zavedena do českého ústavního systému.

NSS uznal jedinou jejich námitku, a sice, že postup dle § 25 odst. 5 a 6 ZVPr byl nesprávný, když MV nemělo sčítat procentuální chybovost z prvního a druhého kontrolního vzorku podpisů, nýbrž tyto chybovosti mělo zprůměrovat. NSS usoudil, že po správném výpočtu podmínku 50.000 podpisů potřebných pro registraci kandidáta splnila pouze Jana Bobošíková. NSS tedy zrušil rozhodnutí o odmítnutí její kandidátní listiny a uložil MV její kandidátní listinu zaregistrovat.<sup>62</sup>

---

Zeman. Rozhodnutí o registraci kandidátů jsou dostupná z:  
<http://www.mvcr.cz/clanek/rozhodnuti.aspx>.

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Napadán byl především čl. 56 odst. 5, který po navrhujícím občanovi požaduje předložit petici s podpisy 50.000 občanů.

<sup>62</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 13/2012-36. MV téhož dne uposlechlo právně závazný názor NSS a svým rozhodnutím č.j. MV-123093-23/VS-2012 Janu Bobošíkovou zaregistrovalo jako prezidentskou kandidátku.



Ohledně kandidatury Vladimíra Dlouhého a Tomia Okamury NSS dospěl k závěru, že ani po provedení správného výpočtu by nedošlo ke změně výsledku, tedy že celkový počet podpisů pod peticí podporující každého z těchto kandidátů nedosáhl potřebných 50.000. MV tedy zamítlo návrhy Vladimíra Dlouhého<sup>63</sup> a Tomia Okamury.<sup>64</sup>

Ke všem uvedeným rozhodnutím uplatnili v souladu s § 55a s.ř.s. odlišné stanovisko<sup>65</sup> tři soudci ze sedmičlenného volebního senátu NSS, a to konkrétně Josef Baxa, Radan Malík a Jan Passer. Tito tři disentující soudci došli k závěru, že ZVPr je ve své části protiústavní, když vůlí ústavodárce bylo, aby byla ověřitelná pravost podpisů všech petentů; prováděcí zákon však tento požadavek vůbec nenaplnil a MV pouze kontroluje, zda uvedení voliči existují; není možné však ověřit, zda skutečně podepsali tu kterou petici. Tři soudci s odlišným stanoviskem by tedy patrně podle čl. 95 odst. 2 Ústavy předložili ÚS návrh na zrušení části ZVPr, a to i za tu cenu, že volba prezidenta republiky by se neuskutečnila v plánovaném termínu.

### 4.3 Řízení před ÚS

Tomio Okamura podal dne 27. 12. 2012, tedy pouhých 16 dní před prvním kolem volby prezidenta, prostřednictvím své právní zástupkyně Kláry A. Samkové<sup>66</sup> ústavní stížnost proti usnesení NSS, kterým byl zamítnut návrh, jímž se nezaregistrovaný kandidát domáhal ochrany proti rozhodnutí MV o odmítnutí jeho kandidátní listiny. Spolu se svojí ústavní stížností navrhl zrušení vybraných ustanovení

---

<sup>63</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 12/2012-34.

<sup>64</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 11/2012-63.

<sup>65</sup> Text tohoto odlišného stanoviska je připojen k usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 11/2012-63, ve věci kandidatury Tomia Okamury.

<sup>66</sup> Klára A. Samková tak vystupovala v pozoruhodném postavení jednak advokátky jednoho z nezaregistrovaných kandidátů, a jednak rovněž nezaregistrované kandidátky, když MV předložila petici s podpisy pouhých 1.076 voličů podporujících její kandidaturu. MV tedy odmítlo její kandidátní listinu. Klára A. Samková se však proti tomuto rozhodnutí MV bránila u NSS, ten však její návrh svým usnesením ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 10/2012-45, zamítl. V odst. [23] tohoto usnesení se pak NSS pozastavil nad tím, že navrhovatelka vystupuje v dvojím postavení kandidátky a právní zástupkyně jiného kandidáta. Svoji argumentací, kde zpochybňuje postup všech ostatních občanů podporovaných kandidátů, se dle názoru soudu dostává do zjevného střetu zájmů se svým klientem.

ZVPr a čl. 56 odst. 5 Ústavy ve slovech „nejméně 50.000“ a později doplnil svoji ústavní stížnost podáním návrhu na odklad vykonatelnosti rozhodnutí předsedy Senátu Parlamentu České republiky č. 322/2012 Sb., o vyhlášení volby prezidenta republiky.

ÚS dne 4. 1. 2013 odmítl<sup>67</sup> návrh na odložení vykonatelnosti rozhodnutí o vyhlášení volby prezidenta republiky. Dne 7. 1. 2013 pak ÚS rozhodl<sup>68</sup> o zamítnutí ústavní stížnosti a o odmítnutí dalších návrhů spojených s ústavní stížností (tento nález byl vyhlášen dne 10. 1. 2013, tedy pouhý den před začátkem volby prezidenta republiky). ÚS neshledal porušení žádného z ústavně garantovaných práv stěžovatele a jako souladný s Ústavou shledal i ZVPr (čl. 56 odst. 5 Ústavy pak neshledal za rozporný s materiálním ohniskem Ústavy). Jako obiter dictum pak ÚS apeloval na zákonodárce, aby přijal takovou právní úpravu, která zajistí ověření skutečného, nezaměnitelného a individualizovatelného projevu vůle petenta, tedy ověření platnosti jeho podpisu, když současná právní úprava umožňuje kandidátům při znalosti osobních údajů jiných osob tyto uvést na petici s tím, že MV nemůže ověřit, zda tyto osoby skutečně petici podepsaly. Zákonodárce pak podle ÚS jako ústavodárce může též změnit Ústavu a snížit požadovanou padesátitisícovou hranici.

ÚS tedy jen těsně před plánovaným termínem voleb rozptýlil všeobecné pochybnosti a neznemožnil konání první přímé volby prezidenta, která následně úspěšně proběhla.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 1. 2013, č.j. Pl. ÚS 27/12-150.

<sup>68</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12-2.

<sup>69</sup> Z prvního kola volby postoupili kandidáti Karel Schwarzenberg (23,4 % hlasů) a Miloš Zeman (24,2 % hlasů). Ve druhém kole volby pak byl prezidentem republiky zvolen Miloš Zeman (54,8%). Veškeré návrhy na neplatnost volby prezidenta skončily neúspěchem a Miloš Zeman tak dne 8. 3. 2013 složil slib prezidenta republiky jako první přímo zvolená hlava českého státu.

## **5 Problémy spojené s právní úpravou a její aplikací**

V průběhu první přímé volby prezidenta republiky byla zpochybňována nejen nezákonnost a protiústavnost postupu MV při projednání a registraci kandidátních listin, nýbrž i ústavnost právní úpravy, podle níž bylo postupováno. Nejčastější výhrady zaznívaly na konto ZVPr, zejména pak jeho § 25, avšak kritiky nezůstal ušetřen ani ústavní zákon č. 71/2012 Sb., jímž byla stanovena povinnost občanským kandidátům, resp. jejich navrhovatelům, předložit petici s podpisem 50.000 voličů.

Předmětem mnohdy oprávněné kritiky pak byl postup zejména MV při projednání a registraci kandidátů, ale i postup NSS a ÚS při následných soudních řízeních.

V této kapitole se tedy pokusím zdůraznit některé problémy spojené jak s právní úpravou, tak i s její aplikací a postupem státních orgánů při první přímé volbě prezidenta republiky. Rovněž se pokusím nastínit řešení těchto problémů.

### **5.1 Ústavnost Ústavy**

Někteří z odmítnutých kandidátů pro první přímou volbu namítali protiústavnost samotného čl. 56 odst. 5 Ústavy, tedy i ústavního zákona č. 71/2012 Sb., když Ústavou požadovaných 50.000 podpisů nutných pro registraci občanského kandidáta je přemrštěný a nepřiměřený, a to i ve srovnání s okolními zeměmi. Tento ústavodárcem stanovený požadavek je dále např. dle Kláry A. Samkové<sup>70</sup> diskriminační, když zákonodárcům postačuje předložit pouhých 10 senátorských, resp. 20 poslaneckých podpisů, jež postačují pro zaregistrování kandidáta.

Na tomto místě je třeba připomenout, že povinností předložit petici podporující kandidaturu kandidátů v jiných typech voleb se zabýval i ÚS a neshledal ji jako protiústavní.<sup>71</sup> Volba prezidenta republiky je navíc v tomto ohledu jedinečná v českém

---

<sup>70</sup> Viz argumentaci Kláry A. Samkové v jejím návrhu pro NSS. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 10/2012-45, odst. [5].

<sup>71</sup> Viz výše kapitolu této práce s názvem Povinnost předložit petici v judikatuře ÚS.

právním řádu, když povinnost připojit petici ke kandidátní listině občanského kandidáta stanoví samotný ústavodárce, na rozdíl od voleb do Senátu a voleb do zastupitelstev obcí, kde je tato povinnost zakotvena „pouze“ na zákonné úrovni.

V tomto ohledu plně souhlasím s NSS, který uvedl, že především nelze zpochybnit ústavnost ústavy. Jedinou výjimkou z tohoto pravidla může být posuzování souladu ústavní normy s tzv. materiálním ohniskem Ústavy.<sup>72</sup> Je zřejmé, že zavedení přímé volby prezidenta je výsostným rozhodnutím ústavodárce. I kdyby kandidáty vůbec nemohli navrhnout občané (podobně jako ve Francii či v Irsku), nemohla by být tato úprava považována za protiústavní.<sup>73</sup>

Co se týče výrazného rozdílu v počtu podpisů, které musí doložit poslanci (dvacet podpisů) nebo senátoři (deset podpisů) a občané (padesát tisíc podpisů), nelze nesouhlasit s J. Odehnalovou, že *„vůle lidu už byla prokázána samotnou volbou poslanců a senátorů a není nutné ji potvrzovat peticí, jako tomu je u občanských kandidátů.“*<sup>74</sup> Nutno podotknout, že na tomto názoru – patrně s výjimkou odmítnutých kandidátů – panuje relativní shoda. Podobným způsobem jej ostatně vyjádřil i ÚS.<sup>75</sup> NSS pak navrhuje občany označit za *neprivilegované navrhovatele* a zákonodárce za *privilegované navrhovatele*, když kandidaturu takto navrženého kandidáta *podporuje relativně podstatná část politické reprezentace vzešlé z přímých voleb.*<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Toto materiální ohnisko Ústavy pak představují podstatné náležitosti demokratického právního státu, které jsou dle čl. 9 odst. 2 Ústavy nezměnitelné. ÚS jedinkrát v historii přikročil ke zrušení ústavního zákona – jednalo se o ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny. Viz nálezk Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, vyhlášený pod č. 318/2009 Sb.

<sup>73</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 10/2012-45, odst. [27].

<sup>74</sup> ODEHNALOVÁ, Jana: Kontrola petic občanských kandidátů nominovaných do přímé volby prezidenta republiky, s. 112-124. In: CHARVÁT, Jakub; JUST, Petr. První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a politické důsledky první přímé volby. 1. vyd. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014.

<sup>75</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12-2, odst. 53. ÚS rovněž dodal, že v tom se zračí princip parlamentní formy vlády, která zůstává navzdory zavedení přímé volby prezidenta zachována.

<sup>76</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 6/2012-28, odst. [9].

## 5.2 Ústavnost prováděcího zákona

### 5.2.1 Namátkovost kontroly

Odmítnutými kandidáty byl kritizován rovněž prováděcí ZVPr. Především pak byla namítána protiústavnost § 25 odst. 5 a 6 ZVPr.

Jedním z důvodů protiústavnosti § 25 odst. 5 a 6 ZVPr má být skutečnost, že MV nezkontroluje všechny podpisy na odevzdaných petičních arších, nýbrž pouze námatkově kontroluje 8.500, popř. 17.000 podpisů.<sup>77</sup>

Jak uvedl NSS,<sup>78</sup> zákonodárce měl na výběr ze tří možností, jak konkretizovat ústavodárcem stanovený požadavek 50.000 podpisů:

- 1) úprava stanoví povinnost ověřit správnost údajů u každého jednotlivého podpisu a současně ověřit jeho autenticitu,
- 2) úprava stanoví povinnost kontroly správnosti údajů u všech občanů podepsaných na každé petici, nebo
- 3) úprava, která s ohledem na procentuální chybovost údajů v relevantním vzorku dovozuje průměrnou chybovost celé petice.

NSS přitom všechny tři vyčtené způsoby shledal ústavně konformními.

Předností třetího způsobu, ke kterému se nakonec přiklonil i zákonodárce, je menší časová a administrativní náročnost celé kontroly. V důsledku toho se u každého v úvahu připadajícího kandidáta kontrolovalo několikanásobně menší množství podpisů, než by bylo třeba v případě zvolení druhé varianty kontroly, tedy každého jednotlivého podpisu. Jasnou nevýhodou této varianty je však fakt, že nikdy nelze se stoprocentní jistotou říct, kolik podpisů ve prospěch toho kterého kandidáta navrhovatel získal. Tato

---

<sup>77</sup> K této kontrole samozřejmě dochází pouze u petic těch kandidátů, resp. navrhovatelů, kteří předložili alespoň 50.000 podpisů, resp. ani po odečtení nesprávných a neúplných údajů tento počet neklesl pod 50.000. V opačném případě ani nedochází ke kontrole petic a MV automaticky odmítne kandidátní listinu v souladu s § 26 odst. 2 písm. d) ZVPr.

<sup>78</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 11/2012-63, odst. [32].

skutečnost je však relativizována pravidly statistiky. Pokud bude vybrán vzorek o dostatečné velikosti, téměř stoprocentní jistotě se blíží pravděpodobnost, že chybovost vzorku bude odpovídat i chybovosti celé množiny. Na podobném principu pak funguje i mnoho dalších postupů, např. testování otcovství.<sup>79</sup>

Z hlediska komparativního pak kontrola náhodně vybraných podpisů na petici není ničím výjimečným. Jak poznamenal NSS,<sup>80</sup> tato náhodná kontrola vybraného vzorku podpisů je možná např. ve Spojených státech amerických<sup>81</sup> či ve státech EU při kontrole podpisů na prohlášení o podpoře evropské občanské iniciativy.<sup>82</sup>

Domnívám se, že je tedy třeba zajistit skutečnou náhodnost výběru vzorku podpisů určených ke kontrole dle § 25 odst. 5 a 6 ZVPr. Pokud se to podaří, je nadbytečné kontrolovat všechny podpisy. Přitom dle statistika Michala Škopa bylo zcela zbytečné kontrolovat vzorek o 8.500 podpisech. Bohatě by postačovala kontrola vzorku obsahujícího 1.000 podpisů.<sup>83</sup>

Podle mého názoru je však nepochybné, že zavedení náhodné kontroly vzorků podpisů není protiústavní, když i z pouhého kontrolního vzorku lze s vysokou pravděpodobností zjistit chybovost celého souboru. Nepochybně mohl zákonodárce postupovat efektivněji, stanovit menší počet kontrolovaných podpisů a ušetřit tak práci MV, avšak to nezakládá protiústavnost prováděcího zákona. V tomto ohledu se tak ztotožňuji se slovy P. Rychetského: „*Kritizují-li legislativní zmetek, neříkám, že zákon je protiústavní, to je úplně něco jiného.*“<sup>84</sup>

---

<sup>79</sup> ANTOŠ, Marek. Z prezidentské volby se stala fraška: jak z toho ven? Blog. 2012. Dostupné z <http://blog.aktualne.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=18262>.

<sup>80</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 11/2012-63, odst. [33].

<sup>81</sup> Je třeba podotknout, že kontrolované vzorky v USA mají velikost v řádu jednotek procent, nikoliv desítek procent jako v České republice.

<sup>82</sup> Viz bod 18. preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011, o občanské iniciativě.

<sup>83</sup> ŠKOP, Michal. Kontrola podpisů kandidátů na prezidenta byla nestandardní. Blog. 2012. Dostupné z <http://blog.aktualne.cz/blogy/michal-skop.php?itemid=18241>.

<sup>84</sup> In: DRCHAL, Václav. Posvěcená volba. Lidové noviny, příloha Právo a justice. 12. 1. 2013, s. 15.

### 5.2.2 Tříprocentní hranice

Jako poněkud pozoruhodná se jeví tříprocentní hranice stanovená zákonodárcem v § 25 odst. 5 a 6 ZVPr. Pokud první kontrolovaný vzorek bude vykazovat chybovost vyšší nebo rovnou třem procentům, provede se kontrola i druhého vzorku o stejné velikosti. Jestliže u každého z obou kontrolních vzorků vyjde alespoň tříprocentní chybovost, odečte se od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů procentuálně odpovídající chybovosti v obou kontrolních vzorcích. Vykáže-li nejpozději druhý kontrolní vzorek menší než tříprocentní chybovost, od celkového počtu podpisů se odečte pouze absolutní počet chyb zjištěných v kontrolních vzorcích. Ostatní údaje se pak automaticky považují za správné. Z důvodové zprávy ZVPr není zřejmé, proč zákonodárce stanovil hranici právě ve výši tři procent, resp. proč vůbec nějakou takovou hranici v ZVPr zakotvil.

Na první pohled se může zdát, že hranice tři procent stanovená ZVPr má sankční charakter. Opak je však pravdou. Teprve za splnění podmínky, že oba kontrolní vzorky vykazují alespoň tříprocentní chybovost, se postupuje dle smyslu a účelu zákona, tj. na základě chybovosti údajů ve dvou vzorcích se vypočítá chybovost údajů v celé petici. Dle mého názoru z této skutečnosti plyne závěr, že při nedosažení tříprocentní hranice (nejpozději ve druhém kontrolním vzorku) je navrhovatel, resp. kandidát **odměněn za nízkou chybovost**, když zákonodárce přepokládá, že zbývající podpisy jsou správné.

Z první přímé volby prezidenta je však zřejmé, že taková situace se v budoucnu patrně nestane častým jevem, když žádný z občanských kandidátů v roce 2012 ve svých petičních arších nedosáhl nižší než tříprocentní chybovosti.

**Tabulka č. 1: Chybovost kontrolních vzorků občanských kandidátů pro první přímou volbu prezidenta republiky<sup>85</sup>**

Kandidát	Chybovost 1. vzorku (%)	Chybovost 2. vzorku (%)
Jan Fischer	11,035	12,541
Taťána Fischerová	4,882	5,435
Vladimír Franz	7,024	6,729
Zuzana Roithová	4,224	3,329
Miloš Zeman	10,624	11,224
Jana Bobošíková	7,659	11,494
Vladimír Dlouhý	16,247	18,365
Tomio Okamura	19,353	22,953

Z výše připojené tabulky se podává, že většina kandidátů několikanásobně překročila zákonem předpokládanou tříprocentní chybovost. Dvě kandidátky - Zuzana Roithová a Taťána Fischerová – však přesáhly tuto chybovost jen těsně. Proto není vyloučeno, že budoucí kandidáti, poučení z první přímé volby prezidenta republiky, budou více kontrolovat správnost osobních údajů petentů. V některé z budoucích voleb prezidenta republiky proto může nastat situace, že první či druhý kontrolní vzorek občanského kandidáta vykáže nižší než tříprocentní chybovost, a tedy se uplatní presumpce správnosti nekontrolovaných údajů na petici.

Pro tuto zákonodárcem stanovenou odměnu však není žádné rozumné opodstatnění. U navrhovatelů kandidátů, kteří odevzdají jen těsně přes padesát tisíc podpisů a jejichž chybovost kontrolního vzorku nedosáhne tří procent, pak tato právní úprava vede k nelogickému zvýhodnění. Odevzdá-li někdo například 50.400 podpisů občanů s úplně uvedenými údaji a chybovost kontrolního vzorku bude činit 2,95 %, ve smyslu § 25 odst. 5 ZVPr MV takovému kandidátovi odečte pouze 250 podpisů a dojde k registraci kandidáta. Přitom dle chybovosti takového kontrolního vzorku lze očekávat, že ve všech petičních arších je cca 1.500 nesprávných údajů a ve skutečnosti bylo odevzdáno méně než 49.000 podpisů se správnými údaji.

<sup>85</sup> ŠEDO, Jakub. České prezidentské volby v roce 2013. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013, s. 47.



Pokud by tato hypotetická, avšak ne nemožná situace v budoucnu nastala, některý ze zbývajících kandidátů by mohl podat NSS návrh dle § 65 odst. 2 ZVPr ve spojení s § 89 odst. 4 s.ř.s. na zrušení registrace takové kandidátní listiny. NSS by pak dle mého názoru v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy měl předložit ÚS návrh na zrušení této tříprocentní hranice. Domnívám se, že jde o hranici diskriminační (byť jde o pozitivní diskriminaci kandidátů s nízkou chybovostí), přičemž pro toto zvýhodnění kandidátů neexistuje žádné rozumné odůvodnění.<sup>86</sup> Právní úprava tak umožňuje zaregistrování kandidátní listiny, jejíž předkladatel (navrhovatel kandidáta) evidentně nesplnil ústavodárcem stanovenou hranici 50.000 podpisů.

Je zřejmé, že taková situace by mohla poněkud zkomplikovat některou z příštích voleb prezidenta republiky, při uplatnění nejčernějšího scénáře by pak mohlo dojít k odkladu voleb ÚS. Proto se domnívám, že zákonodárce by měl uvažovat o změně § 25 odst. 5 a 6 ZVPr přinejmenším v části týkající se tříprocentní zvýhodňující hranice.

Mezi další z přijatelných řešení patří dle mého názoru možnost předložit ÚS tato ustanovení k přezkumu v rámci abstraktní kontroly ústavnosti „v době klidu zbraní“, kdy do další přímé volby prezidenta republiky zbývá dostatek času. Ze subjektů oprávněných k podání návrhu na zrušení zákona dle § 64 odst. 1 zákona o ÚS tak v tomto případě připadá v úvahu prezident republiky či skupina 41 poslanců nebo 17 senátorů.

Během první přímé volby prezidenta republiky však zvýhodnění, které nabízí ona tříprocentní hranice, nebylo nikomu z kandidátů poskytnuto. Žádný z kandidátů proto nemusel a ani nemohl namítat její protiústavnost. Ani NSS nesměl postupovat v souladu s čl. 95 odst. 2 Ústavy a navrhopat její zrušení, když nedošlo ke zvýhodnění žádného z kandidátů presumpcí správnosti nekontrolovaných údajů.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Tuto skutečnost ostatně kritizovali i tři soudci NSS ve svém odlišném stanovisku k usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 11/2012-63, v bodu 48. Podle těchto soudců je § 25 odst. 5 a 6 ZVPr v rozporu s čl. 21 odst. 4 Listiny, podle něhož mají občané přístup k voleným funkcím za rovných podmínek.

<sup>87</sup> Jak uvádí ÚS ve své judikatuře, obecný soud je aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení jen té části zákonného ustanovení, která se týká obecným soudem projednávané věci. V té části, která se věci netýká, je pak třeba návrh dle § 43 odst. 1 písm. c) ZÚS odmítnout. Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, Pl. ÚS 13/12, odst. 16.

Pokud tedy zákonodárce, popř. subjekt oprávněný k podání návrhu ÚS na zrušení zákona nezasáhne, možnost komplikací spojených s uplatněním zvýhodňující tříprocentní hranice vedoucí v krajním případě až k odkladu voleb bude hrozit i nadále.

### 5.2.3 Pravost podpisů

Nabízí se další otázka, zda není protiústavní ZVPr v té části (rovněž § 25 odst. 5 a 6), kde stanoví, že se kontroluje správnost údajů na peticích, nikoliv pak vůle petentů a pravost jejich podpisu.

Jelikož zákon neumožňuje kontrolovat pravost podpisů,<sup>88</sup> MV mohlo kontrolovat pouze skutečnost, zda podepsaný občan se zadanými osobními údaji existuje, nebo nikoliv.

Tuto námitku vznesli ve svém disentu tři soudci volebního senátu NSS. Podle odlišného stanoviska k usnesení NSS ve věci Tomia Okamury, jež se mimo jiné opíralo o důvodovou zprávu k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., bylo vůlí ústavodárce stanovit takový počet podpisů, který bude tak vysoký, aby deklaroval dostatečně silnou podporu kandidáta, avšak zároveň i tak nízký, aby umožňoval ověření, že podpisy pod petici nejsou fiktivní. Ústavodárce tedy podle disentujících soudců *stanovil požadavek minimálního počtu občanů podporujících kandidáta s předpokladem, že bude ověřován jejich projev vůle, tedy skutečnost, zda petici skutečně podepsali*.<sup>89</sup>

Tento závěr lze zpochybnit tak, že pravost podpisů se neověřuje ani na peticích podaných dle čl. 18 Listiny a zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním,<sup>90</sup> či na peticích podporujících kandidaturu nezávislých kandidátů pro volby do Senátu a zastupitelstev obcí nebo umožňujících vznik nové politické strany, popř. hnutí. Proti tomu však soudci

---

<sup>88</sup> Zpětná kontrola pravosti neověřených podpisů by však byla fakticky nemožná, když si technicky nelze představit ověřování takového množství podpisů ať už znaleckými posudky písmoznalců, nebo za pomoci kontaktování jednotlivých na petici uvedených osob s dotazem na pravost jejich podpisu.

<sup>89</sup> Odlišné stanovisko k usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 11/2012-63, bod 16.

<sup>90</sup> Na tomto místě je třeba znovu zdůraznit, že petice podporující kandidáta pro volbu prezidenta republiky, ale i pro volby jiné, není peticí ve smyslu čl. 18 Listiny. To ostatně vyplývá i z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 6/2012-28, odst. [12].

s odlišným stanoviskem namítali, že pro petice, kterými je uplatňováno právo petiční, není stanoven požadavek minimálního počtu dosažených podpisů. Co se týče např. petic podporujících nezávislé kandidáty pro volby do Senátu, tam zákon po petentech vyžaduje vyplnění mnohem citlivějšího údaje, a sice rodného čísla. Zákonodárce pak v jiných volebních zákonech nebyl vázán přísným požadavkem ústavodárce na předložení alespoň 50.000 podpisů. Zároveň je dle odlišného stanoviska třeba kontrolovat všechny podpisy, nikoliv provádět jen námatkovou kontrolu náhodně vybraného vzorku.

Podle odlišného stanoviska je následná kontrola pravosti podpisů fakticky nemožná, a proto je třeba provádět kontrolu předběžnou (ověřovat např. pravost podpisů na Czech POINTu). Zákonodárce takový požadavek však vůbec nezakotvil do ZVPr. Tři soudci ve svém odlišném stanovisku tedy tvrdí, že zákonodárce vytvořil *prostředí, v němž se podpora kandidáta peticí určitého počtu oprávněných voličů může snadno zvrhnout v pouhé ověření schopnosti kandidáta nashromáždit předepsaný počet správných osobních údajů*.<sup>91</sup>

Takovému závěru lze jistě přisvědčit, podle mého názoru však z něho bez dalšího nevyplývá protiústavnost ZVPr v této části. Především je třeba připomenout doktrínu ústavně konformního výkladu, již ÚS dlouhodobě zastává. *V situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavním pořádkem a druhá je s ním v rozporu, není dán důvod jeho zrušení; při jeho aplikaci je úkolem soudů interpretovat dané ustanovení ústavně konformním způsobem*.<sup>92</sup>

ZVPr nevyžaduje po občanských kandidátech, resp. jejich navrhovatelích ověřování podpisů pod peticí. Jak již připustili tři soudci NSS ve svém odlišném stanovisku k usnesení ve věci Tomia Okamury, tento požadavek zákonodárce neklade ani pro nominaci nezávislých kandidátů pro volby do Senátu či zastupitelstev obcí a nikdy nebyl shledán protiústavním. Je pravdou, že ústavodárce stanoví jasnou podmínku 50.000 podpisů pod peticí, ovšem nedomnívám se, že by ústavodárce

---

<sup>91</sup> Odlišné stanovisko k usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 11/2012-63, bod 27.

<sup>92</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02.

pomýšlel na to, že u každého jednotlivého podpisu bude muset být ověřována jeho pravost.

Z jedné věty v důvodové zprávě nelze činit teleologický výklad tohoto ustanovení. Především je zřejmé, že kdyby ústavodárce skutečně chtěl ověřovat pravost každého jednotlivého podpisu, nepochybně by nestanovil tak vysokou hranici, která *de facto* znemožňuje kandidaturu občanských kandidátů. To ostatně potvrzuje i čtyřčlenná většina volebního senátu NSS, která uvedla: „*Takovéto řešení by však s ohledem na ústavní požadavek 50.000 podpisů značně znesnadnilo až znemožnilo efektivní sběr podpisů mezi občany v 'terénu', na náměstích atd. Ostatně zahraniční úpravy, které sbírání podpisů mezi občany spojují s legalizací, stanoví kvantitativně menší limity (srov. např. navrhovatelem uváděný požadavek 6.000 podpisů v úpravě prezidentské volby v Rakousku).*“

Jsem přesvědčen o tom, že cílem stanovení právě 50.000 podpisů bylo nastavit právě takový počet podpisů, pro jehož dosažení bude muset kandidát či jeho navrhovatel vyvinout značné, nikoliv však nemožné úsilí. O tom svědčí i jiná část důvodové zprávy, která uvádí, že je nutno stanovit takový počet podpisů, *který bude deklarovat dostatečně silnou podporu kandidáta a zamezí nadměrnému užívání tohoto práva.*<sup>93</sup>

Disentující soudci tedy dle mého názoru nesprávně vytrhli jednu větu důvodové zprávy z kontextu a pouze na jejím základě činí teleologický výklad čl. 56 odst. 5 Ústavy. Jsem přesvědčen, že právě na tomto místě je třeba připomenout NSS i odlišným stanoviskem opakovanou tezi G. Radbrucha: *"Vůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově-nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. Interpret*

---

<sup>93</sup> Důvodová zpráva k ústavnímu zákonu č. 71/2012 Sb., 2011. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=6&T=415>.

*může rozumět zákonu lépe, jak mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší jako jeho autor - on právě musí být moudřejší jako jeho autor.*<sup>94</sup>

Domnívám se, že kdyby ústavodárce skutečně chtěl ověřovat pravost každého jednotlivého podpisu (např. pomocí Czech POINTU, popř. notářského ověření), pak by nepochybně obdobně jako v Rakousku nastavil potřebný počet petentů řádově v desetinové výši. Jistě nebylo úmyslem ústavodárce stanovit tak vysoký počet ověřených podpisů nezbytných k registraci občanského kandidáta, že by bylo takřka nemožné takovou podporu získat. Kdyby totiž cílem ústavní novely bylo vyloučit možnost navrhování občanských kandidátů, bezpochyby by ústavodárce jejich existenci vůbec nepřipustil (přitom i taková možnost je přípustná a v některých zemích EU obvyklá, viz výše).

Taková možnost přitom byla diskutována v rámci neúspěšných příprav nového volebního zákoníku, kdy vláda Petra Nečase hodlala snížit požadovaný počet podpisů z 50.000 na 8.000, avšak připojit povinnost získat tyto podpisy ověřitelným postupem, např. na poště nebo datovými schránkami.<sup>95</sup>

Domnívám se tedy, že i za pomoci shora zmíněného ústavně konformního výkladu je třeba ZVPr interpretovat jako spíše ústavní, když lze použít takový výklad ZVPr, který je v souladu s ústavním pořádkem. To však neznámá, že ZVPr či Ústavu by nebylo vhodné novelizovat. Lze tak souhlasit s ÚS, jenž apeloval na zákonodárce, aby zajistil ověřování autenticity projevu vůle petenta, popř. aby jako ústavodárce snížil počet podpisů potřebný k nominaci a registraci kandidáta.<sup>96</sup> Jsem však toho názoru, že tohoto cíle má být dosaženo cestou legislativního procesu, nikoliv na základě zásahu ÚS.

Pokud by taková změna Ústavy a ZVPr nedošla zdárného konce, nebylo by dle mého názoru od věci alespoň ze zákona vypustit povinnost petentů uvádět adresu

---

<sup>94</sup> RADBRUCH, Gustav. Rechtsphilosophie. Studienausgabe. Hrsg. R. Dreier, S. Paulson, Heidelberg 1999, s. 107. Cit. in: Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 12/2012-34, odst. [41].

<sup>95</sup> WINTR, Jan. Principy českého ústavního práva. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 40.

<sup>96</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12-2, odst. 68.

trvalého pobytu a místo toho uvádět pouze bydliště. V praxi by pak mohlo MV postupovat obdobně jako v případě registrace nové politické strany či politického hnutí, tedy za situace, že u petenta nesouhlasí adresa trvalého pobytu, postačí pouze ztotožnění petenta prostřednictvím jména, příjmení a data narození. V takovém případě by nepochybně ubylo množství nesprávných údajů, a tedy i nezapočitatelných podpisů oproti první přímé volbě prezidenta republiky.<sup>97</sup>

### 5.3 Součet nebo průměr

Problémem první přímé volby prezidenta republiky, který se do veřejného povědomí zapsal patrně nejsilněji, byl postup MV při počítání celkové chybovosti kontrolních vzorků.

U všech kandidátů, kteří odevzdali alespoň 50.000 podpisů s úplnými údaji, MV v souladu s § 25 odst. 5 a 6 ZVPr kontrolovalo chybovost kontrolního vzorku o 8.500 podpisech. Protože chybovost prvního kontrolního vzorku každého z těchto kandidátů přesáhla tříprocentní hranici, MV provedlo kontrolu i dalšího stejně velkého kontrolního vzorku. I u tohoto druhého kontrolního vzorku každý z kandidátů přesáhl chybovost 3 %. MV tedy mělo v souladu s § 25 odst. 6 ZVPr odečíst *od celkového počtu občanů podepsaných na petici počet občanů, který procentuálně odpovídá chybovosti v obou kontrolních vzorcích*.

MV toto ustanovení vyhodnotilo tak, že za „chybovost v obou kontrolních vzorcích“ považovalo součet procentuálních chybovostí v prvním a ve druhém vzorku. Pokud by tedy chybovost prvního vzorku činila patnáct procent a chybovost druhého

---

<sup>97</sup> NSS pak shledal požadavek zákonodárce na uvádění trvalého bydliště petentů zcela legitimním, když ve svém usnesení ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 11/2012-63, odst. [60], uvedl, že adresa trvalého pobytu je údajem, který je uveden v občanském průkazu a který je standardně vyžadován při komunikaci s orgány státu; nadto, že jde o poměrně snadno ověřitelný údaj. K námitce, že kandidát nemůže zabránit uvedení nesprávných údajů, NSS v odst. [68] téhož usnesení poukázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 10. 1996, sp. zn. I. ÚS 271/96, podle něhož vady a nedostatky na petici jsou přičitatelné samotnému kandidátovi. NSS podotknul, že je věcí samotného kandidáta, zda bude požadovat po petentech např. předložení občanského průkazu pro ověření správnosti údajů, byť za cenu nižšího počtu získaných podpisů.

vzorku dosáhla dvaceti procent, MV by odečetlo od celkového počtu podpisů nikoliv 17,5 %, nýbrž celých 35 %.

MV ve svých vyjádřeních<sup>98</sup> pro NSS argumentovalo tak, že již od začátku avizovalo postup právě tímto způsobem. Součet a nikoliv průměr chybovostí prvního a druhého kontrolního vzorku pak dle MV vyplývá z důvodové zprávy k ZVPr, jakož i z Metodického pokynu ke kontrole petic.

Je skutečně pravdou, že v Metodickém pokynu ke kontrole petic, který byl součástí smlouvy o dodávce služeb za účelem realizace veřejné zakázky s názvem „*Automatizace ověření petice pro přímou volbu prezidenta*“, byl vzorec<sup>99</sup> pro výpočet celkového počtu platných podpisů v případě alespoň tříprocentní chybovosti v obou kontrolních vzorcích stanoven následovně:

$$V_p = C_p - C_p \cdot (C_1 + C_2) / 100;$$

kde  $V_p$  je výsledný počet záznamů,  $C_p$  znamená celkový počet záznamů včetně neověřených a duplicitních, avšak po odečtení chybějících a neúplných údajů ve smyslu § 25 odst. 4 ZVPr,  $C_1$  představuje procentuální chybovost prvního kontrolního vzorku a  $C_2$  pak procentuální chybovost druhého kontrolního vzorku.

Z důvodové zprávy však požadavek na součet chybovostí prvního a druhého kontrolního vzorku nevyplývá. To ostatně potvrzuje i usnesení NSS ve věci Jany Bobošíkové.<sup>100</sup>

NSS k této otázce uvedl, že z čistě jazykového výkladu poslední věty § 25 odst. 6 ZVPr vyplývá dvojí možnost výkladu, tedy jak součet, tak průměr chybovosti. Poukázal však na judikaturu ÚS,<sup>101</sup> podle níž *gramatické znění právní normy slouží*

---

<sup>98</sup> Viz např. rekapitulaci vyjádření MV k návrhu, jímž se Jana Bobošíková domáhala registrace své kandidátní listiny. Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 13/2012-36, odst. [10].

<sup>99</sup> Ministerstvo vnitra: Automatizace ověření petice pro přímou volbu prezidenta. Metodický pokyn ke kontrole petice, 2012, č.j. MV-65370/REG-2012. Dostupné z: <https://www.zakazky.mvcr.cz/vz00013355>.

<sup>100</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 13/2012-36, odst. [28].

<sup>101</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, vyhlášený pod č. 30/1998 Sb.

*toliko k prvotnímu přiblížení se k jeho obsahu. Pro správný a funkční výklad právní normy (jejíž formulace není zcela jednoznačná a nevyklučuje tedy výklady alternativní) proto zpravidla nepostačuje toliko znalost jejího přesného znění, nýbrž je zapotřebí toto znění vykládat v souladu s účelem dané normy, s jejím systematickým začleněním, je nutno hledat její logické opodstatnění, vazbu na normy jiné a pominout nelze ani výklad pomocí tzv. historického zákonodárce. Zejména pak je třeba zdůraznit, že každé zákonné ustanovení je nutno vykládat ústavně konformně, tedy způsobem, který odpovídá smyslu a účelu ústavní úpravy. Pokud tedy nejednoznačné znění zákonného ustanovení nabízí vícero možných výkladů, nicméně některé z nich se jeví být protiústavními, je nutno je vykládat tím způsobem, který protiústavní není.<sup>102</sup>*

NSS v souladu s čl. 4 Ústavy, podle něhož základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci, a čl. 21 odst. 4 a čl. 22 Listiny, podle nichž mají občané rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím a zákonná úprava i výklad politických práv musí ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti, dovedl, že jakkoliv je postup MV z čistě jazykového hlediska možný, nemůže obstát při uplatnění dalších výkladových metod. Na údaje a podpisy na peticích předložené navrhovateli občanských kandidátů je třeba uplatnit zásadu presumpce správnosti těchto údajů. Na MV je pak prokázat jejich nesprávnost.

Dle NSS je nepřipustné presumovat nesprávnost údajů na peticích. NSS dle mého názoru zcela správně poukázal na fakt, že kdyby bylo kontrolováno více kontrolních vzorků než dva, dle výkladu MV by byla sčítána procentuální chybovost každého z těchto kontrolních vzorků. Smysl zjišťování chybovosti kontrolních vzorků spočívá v nastavení pravděpodobného odhadu chybovosti zbytku souboru. MV však svým postupem zcela popřelo tento smysl.<sup>103</sup>

Jana Bobošíková v řízení před NSS použila argument *ad absurdum*, a sice že při vyšší chybovosti obou kontrolních vzorků by celková chybovost dle výkladu MV přesáhla 100 %. I tomuto argumentu NSS přisvědčil.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 13/2012-36, odst. [27].

<sup>103</sup> Ibid, odst. [41].

<sup>104</sup> Ibid, odst. [42].



NSS rovněž připomněl, že postupem MV dochází k faktickému sankcionování navrhovatele, resp. občanského kandidáta.<sup>105</sup> Ve svém usnesení týkajícím se Tomia Okamury k tomu NSS uvedl, že „[o]bstát by při tom nemohl ani, odpůrcem ostatně nenamítaný, sankční charakter postupu sčítajícího chybovost z obou vzorků. Za situace, kdy ze zákona nelze dovodit úmysl zákonodárce sankcionovat případné nesprávné údaje, které se v peticích mohou objevit, bylo by uložení sankce bez zákonné opory zcela jistě protiústavní.“<sup>106</sup>

Z výše předestřené argumentace NSS, s níž se plně ztotožňuji, je tedy zřejmé, že chybovost prvního a druhého kontrolního vzorku neměla být sčítána, nýbrž průměrována. MV se tedy mělo řídit následujícím vzorcem:

$$V_p = C_p - C_p \cdot [(C_1 + C_2) / 2] / 100.$$

Odmítnutí kandidáti vznášeli před NSS námitku, že MV chybně procentuální chybovosti sčítalo a nikoliv zprůměrovalo, ovšem jediná Jana Bobošíková s tímto argumentem zaznamenala úspěch, když po zprůměrování procentuálních chybovostí výsledný počet podpisů dosáhl a mírně překročil padesátitisícovou hranici. NSS v případě odmítnutých<sup>107</sup> kandidátů Vladimíra Dlouhého a Tomia Okamury uznal, že MV v tomto ohledu postupovalo nezákonně, avšak i kdyby došlo k výpočtu průměrné chybovosti prvního a druhého kontrolního vzorku, nemělo by to vliv na zjištění, že výsledný počet podpisů, byť těsně, nedosáhl čísla 50.000.<sup>108</sup> Tomio Okamura tuto námitku o chybném matematickém postupu vznesl i ve své ústavní stížnosti,<sup>109</sup> avšak ÚS ji odmítl<sup>110</sup> jako již vyřešenou NSS.

---

<sup>105</sup> Tato sankce spočívá v presumpci nesprávnosti dvojnásobného počtu podpisů, než jak lze usuzovat z průměrné chybovosti dvou kontrolních vzorků.

<sup>106</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 11/2012-63, odst. [54].

<sup>107</sup> Viz dvě rozhodnutí MV ze dne 23. 11. 2012, č.j. MV-122341-11/VS-2012 (Vladimír Dlouhý), a č.j. MV-123865-12/VS-2012 (Tomio Okamura). Obě rozhodnutí jsou dostupná z: <http://www.mvcr.cz/clanek/rozhodnuti.aspx>.

<sup>108</sup> Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 12/2012-34, odst. [68].

<sup>109</sup> Viz čl. VII. bod B) ústavní stížnosti Tomia Okamury ze dne 27. 12. 2012. Dostupné z: [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Aktualne\\_prilohy/2012\\_12\\_27.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/2012_12_27.pdf).

<sup>110</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12-2.

V následující tabulce je znázorněno, jaký vliv na výpočet celkového počtu podpisů má sčítání procentuální chybovosti kontrolních vzorků a jak se tento výsledek změní, pokud se užije NSS předestřený ústavně konformní výklad § 25 odst. 6 ZVPr.

**Tabulka č. 2: Vývoj počtu uznaných podpisů vyřazených MV<sup>111</sup>**

Kandidát	Původní počet podpisů	Po vyřazení podpisů s neúplnými údaji	Po odečtení dle MV	Po odečtení dle NSS
Jana Bobošíková	56 725	56 191	45 429	50 810
Vladimír Dlouhý	60 035	59 165	38 687	48 926
Tomio Okamura	63 530	61 966	35 751	48 858

Z výše uvedené tabulky vyplývá, jak zásadně se mohou lišit počty uznaných podpisů za použití různého výkladu poslední věty § 25 odst. 6 ZVPr, a tím i přístup kandidátů do volební soutěže. Není tedy pochyb o tom, že MV postupovalo v rozporu se zásadou *in dubio pro libertate*, uplaňovanou v oblasti veřejného práva.

## 5.4 Náhodnost výběru podpisů pro kontrolní vzorky

ZVPr ve svém § 25 odst. 5 stanoví, že první kontrolní vzorek 8.500 podpisů má být vybrán náhodně. V následujícím odstavci se již hovoří o *dalším vzorku stejného rozsahu*, avšak je zřejmé, že když jde o stejně velký vzorek, zákonodárce zamýšlel, aby i tento druhý kontrolní vzorek byl vybrán náhodně.

Náhodnost tohoto výběru měla být zaručena uzavřením smlouvy mezi MV a společností HEWLETT-PACKARD s.r.o. o dodávce služeb „Automatizace ověření petice pro přímou volbu prezidenta“, jejíž součástí je i Metodický pokyn ke kontrole petic. Podle vyjádření MV pro NSS<sup>112</sup> na základě metodického pokynu probíhal postupný pseudonáhodný výběr kontrolního vzorku podle algoritmu lineárního kongruentního generátoru; zvolená metoda dle MV vylučuje, aby MV zařadilo do

<sup>111</sup> ŠEDO, Jakub. České prezidentské volby v roce 2013. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013, s. 47.

<sup>112</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. V01 11/2012-63, odst. [19].

kontrolního vzorku zfalšované nebo podvržené archy, které ostatně v případě zjevné zfalšovanosti mohl vyřadit sám navrhovatel.

#### 5.4.1 Kontrola celých petičních archů

Jednou z podstatných vad v náhodnosti výběru podpisů pro kontrolní vzorky byla ta, že MV nevybíralo jednotlivé podpisy, nýbrž celé petiční archy. Pokud tedy petiční arch byl podvržený či zfalšovaný, vzhledem k množství podpisů, které jeden petiční arch obsahoval, mohl jeho výběr či nevyběr do kontrolního vzorku značně ovlivnit zjištěnou chybovost kontrolního vzorku.

NSS tento postup aproboval, když uvedl, že *[k]ontrola po celých arších jistě může vést k vyšší míře chybovosti, pokud je zařazen ke kontrole arch obsahující jen neplatné podpisy, ale může být i ve prospěch kandidáta, pokud takový arch není vůbec vybrán ke kontrole. Vyloučení svévole, která by poškodila kandidáta, je pak zajištěno právě nahodilostí výběru podle stanoveného algoritmu.*<sup>113</sup>

O nefunkčnosti zajištění nahodilosti výběru podle stanoveného algoritmu, která by vyloučila svévoli při první přímé volbě prezidenta republiky, viz dále. Co se týče kontroly celých archů, jistě lze souhlasit s tím, že tato skutečnost může být ve prospěch i v neprospěch kandidáta. Tento postup však může zásadně zkreslit výslednou zjištěnou chybovost.

Sociolog D. Prokop v tomto ohledu uvádí příklad. Jestliže kandidát odevzdal podpisy na 100 petičních arších o stejném množství podpisů, na 98 z nich jsou podpisy kompletně v pořádku a zbývající dva archy obsahují kompletně nesprávné údaje, pak má kandidát přesně 2 % chybných a nezapočitatelných podpisů. Ke kontrole se vybírá deset archů. Náhodnou kontrolou jednotlivých archů, nikoliv jednotlivých podpisů však lze dojít pouze ke třem výsledkům: 1. nebude vybrán žádný z vadných archů, a tedy chybovost kontrolního vzorku bude nulová; 2. bude vybrán právě jeden z archů s nesprávnými údaji, zjištěná chybovost kontrolního vzorku tedy bude desetiprocentní; 3. dojde k výběru obou petičních archů s nesprávnými údaji, a proto bude namátkovou kontrolou zjištěna dvacetiprocentní chybovost kontrolního vzorku. V žádném případě se

---

<sup>113</sup> Ibid, odst. [47].

však zjištěná chybovost kontrolního vzorku nebude přibližovat skutečné dvouprocentní chybovosti.

Pro kontrolní vzorek tak jsou vybírány celé úseky podpisů, které mají něco společného (byly pořízeny jedním sběratelem, v jednu dobu, na jednom místě). Pokud by se však nevybíraly celé petiční archy, ale jednotlivé podpisy, chybovost kontrolního vzorku by se mnohem více blížila chybovosti celého souboru.<sup>114</sup>

NSS však, dle mého názoru nesprávně, dovodil, že znění § 25 odst. 5 a 6 ZVPr *nevede bez dalšího k výkladu, podle něhož nemohl být algoritmus použit k výběru celých archů*. NSS jazykovým výkladem § 25 odst. 5 ZVPr dovozuje, že výběr mohl být vždy prováděn u všech údajů na jednom archu. Dále NSS argumentoval i praktickými aspekty a časovou a finanční náročností.

Smyslem a účelem namátkového výběru vzorků je dovodit z náhodně vybraného kontrolního vzorku pravděpodobnou chybovost údajů na celé petici. Výběr celých petičních archů pak toto zjištění značně oslabuje, když jde často o archy podpisů, které obstaral jeden konkrétní sběratel a které se tak mohou vyznačovat stejnou vadou (např. všechny údaje na petici od jednoho sběratele mohou být smyšlené), což značně snižuje reprezentativnost kontrolního vzorku. To je patrně jedním z hlavních důvodů, proč se chybovost prvního a druhého kontrolního vzorku u některých kandidátů tolik lišila.<sup>115</sup> Dalším důvodem pak může být výskyt tzv. duplicit, tedy petentů opakovaně podepsaných pod stejnou petici. Takové opakované údaje se mohou projevit častěji v druhém kontrolním vzorku, kde je vyšší pravděpodobnost, že se objeví stejné údaje jako v kontrolním vzorku prvním nebo druhém.<sup>116</sup> Tato skutečnost ovšem může být jen

---

<sup>114</sup> POSPÍŠIL, Daniel. ANALÝZA: Ministerské kontroly podpisů mají mnohem více chyb. Idnes.cz: 2012. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/volba-prezidenta-analyza-sociologa-d6k-/domaci.aspx?c=A121126\\_152617\\_domaci\\_jw](http://zpravy.idnes.cz/volba-prezidenta-analyza-sociologa-d6k-/domaci.aspx?c=A121126_152617_domaci_jw).

<sup>115</sup> Kupříkladu u Jany Bobošíkové chybovost prvního kontrolního vzorku činila 7,66% a chybovost druhého kontrolního vzorku pak dosáhla 11,49%. Chybovost druhého kontrolního vzorku tak byla o celou polovinu vyšší než chybovost prvního kontrolního vzorku.

<sup>116</sup> Ibid. Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 11/2012-63, odst. [56], uvádí, že vyšší chybovost druhého kontrolního vzorku může být způsobena opakovaným výskytem duplicit, což se více projeví právě při kontrole druhého vzorku. I to může být částečným vysvětlením. Naproti tomu se však při první přímé volbě prezidenta republiky ukázalo, že chybovost druhého kontrolního vzorku některých kandidátů – konkrétně Taťány Fischerové a Vladimíra Franze – byla mírně nižší než chybovost jejich prvního kontrolního vzorku.

částečným a nikoliv beze zbytku vysvětlujícím důvodem tak značného rozdílu mezi chybovostí prvního a druhého kontrolního vzorku. Nelze pominout tvrzení matematiků a statistiků, podle nichž tak výrazné odchylky v procentuální chybovosti prvního a druhého kontrolního vzorku nemohou být náhodné a ze statistického hlediska jsou vyloučené.<sup>117</sup>

#### 5.4.2 Metoda výběru petičních archů do kontrolního vzorku

Mezi další aspekty zpochybňující postup MV při první volbě prezidenta republiky dále patří i samotná metoda výběru kontrolních vzorků.

Jak je uvedeno výše, pseudonáhodný výběr kontrolního vzorku měl probíhat podle algoritmu lineárního kongruentního generátoru, který byl stanoven v Metodickém pokynu vytvořeném společností HEWLETT-PACKARD s.r.o.<sup>118</sup>

Poněkud problematickým se na celém metodickém pokynu jeví fakt, že tento metodický pokyn byl zveřejněn dne 16. 10. 2012,<sup>119</sup> tedy celé tři týdny přede dnem,<sup>120</sup> do něhož bylo možno podávat kandidátní listiny pro první přímou volbu prezidenta republiky.

---

<sup>117</sup> Viz např. závěry matematika, statistika a demografa Michala Škopa, podle něhož pravděpodobnost, že první a druhé kontrolní vzorky jednotlivých kandidátů vykáží tak vysoké rozdíly chybovostí, je srovnatelná s pravděpodobností, že člověk vyjde ven a potká úplně náhodně muže o výšce 138 cm, 152 cm, 162 cm, 165 cm, 172 cm, 174 cm, 184 cm a 195 cm. Viz ŠKOP, Michal. Kontrola podpisů kandidátů na prezidenta byla nestandardní. Blog. 2012. Dostupné z: <http://blog.aktualne.cz/blogy/michal-skop.php?itemid=18241>. Dále Michal Škop vypočítal, že pravděpodobnost, že chybovost v prvním kontrolním vzorku (7,6%) se od množství chyb ve druhém kontrolním vzorku (11,5%) tolik liší jako v případě J. Bobošíkové, je stejně vysoká, jako když při hodu mincí třicetkrát za sebou padne orel. U rozdílu chybovostí obou kontrolních vzorků T. Okamury pak jde o stejnou pravděpodobnost, jako když patnáctkrát za sebou padne orel. U Vladimíra Dlouhého osmkrát. Viz NĚMEČEK, Tomáš. Jak se právo utkalo s matematikou. Lidové noviny, příloha Právo a justice, 29. 11. 2012, s. 17.

<sup>118</sup> Ministerstvo vnitra: Automatizace ověření petice pro přímou volbu prezidenta. Metodický pokyn ke kontrole petice, 2012, č.j. MV-65370/REG-2012, s. 6-7. Dostupné z: <https://www.zakazky.mvcr.cz/vz00013355>.

<sup>119</sup> Viz odpověď na žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb. ze dne 18. 5. 2015, č.j. MV-49876-6/KAP-2015, s. 1. Tato odpověď tvoří přílohu č. 4 této diplomové práce.

<sup>120</sup> Kandidátní listiny musely být dle § 21 odst. 3 ZVPr podány nejpozději 66 dnů přede dnem volby prezidenta republiky, tj. nejpozději dne 6. 11. 2012.

To znamená, že kandidáti a jejich navrhovatelé mohli manipulovat odevzdávanými archy tak, aby podle zveřejněného algoritmu byly vybrány ke kontrole archy podle přání kandidátů a navrhovatelů, tedy archy s nejmenším počtem nesprávných údajů.

Ať už tak kandidáti a jejich navrhovatelé činili nebo ne, MV však odevzdané archy **přechíslovalo**. Pokud tedy MV mělo např. zařadit do kontrolního vzorku údaje z petičního archu č. 12, zařadilo tam místo tohoto archu údaje z petičního archu č. 412.<sup>121</sup> Takový postup MV lze dle mého názoru označit za svévolný a nepřezkoumatelný. Není jasné, proč tak MV postupovalo a jak došlo právě k tomu kterému archu, který byl do kontrolního vzorku nakonec zařazen.

O tom, že postup MV lze označit za svévolný, ostatně svědčí i věta NSS: „*Vyloučení svévole, která by poškodila kandidáta, je pak zajištěno právě nahodilostí výběru podle stanoveného algoritmu.*“<sup>122</sup> MV však tuto nahodilost naproti tvrzení NSS bohužel nezaručilo a nelze seznat, jakým způsobem určilo archy vybrané pro zkoumání kontrolních vzorků. Tomáš Pecina pak na základě vlastních výpočtů tvrdí, že postup MV nelze zopakovat.<sup>123</sup>

Otázka, které konkrétní archy byly vybrány, pak mohla zcela zásadním způsobem ovlivnit zjištěnou procentuální chybovost kontrolních vzorků, a tedy i výsledný vypočtený počet podpisů toho kterého kandidáta. Jan Petrov uvádí, že archy nebyly přechíslovány zcela v libovolných kombinacích (např. arch č. 1 na arch č. 155), ale nejčastěji po stovkách (např. z archů č. 1-100 se staly archy č. 501-600). To pak snižuje možnost manipulace.<sup>124</sup>

Jak však uvedl po provedených výpočtech Tomáš Pecina, *zdanlivě nahodilé přetřídění archů po stovkách umožňuje manipulaci s výsledky takovou měrou, že*

---

<sup>121</sup> PETROV, Jan. Volba prezidenta ČR, aneb pražská losovačka. Blog. 2012. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/12/volba-prezidenta-cr-aneb-prazska.html>.

<sup>122</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 11/2012-63, odst. [47].

<sup>123</sup> PECINA, Tomáš. Když úředník náhodně vybírá. Blog. 2012. Dostupné z: <http://paragraphos.pecina.cz/2012/11/kdyz-urednik-nahodne-vybira.html>.

<sup>124</sup> PETROV, Jan. Volba prezidenta ČR, aneb pražská losovačka. Blog. 2012. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/12/volba-prezidenta-cr-aneb-prazska.html>.

*výsledný počet platných podpisů může variovat ve velmi širokém rozpětí; tímto způsobem lze, bez rizika prozrazení, ovlivnit, který z kandidátů bude registrován a který odmítnut.*<sup>125</sup>

Postup MV při první přímé volbě prezidenta republiky tak evidentně trpěl vadou nepřezkoumatelnosti.

Tři vyloučení kandidáti (J. Bobošíková, V. Dlouhý a T. Okamura) se s největší pravděpodobností pohybovali mezi 45.000 a 52.000 započítatelnými podpisy. Nikdo však nedokáže odhadnout, kolik přesně uznatelných podpisů odevzdali.<sup>126</sup>

Z těchto důvodů MV dle mého názoru mělo postupovat v souladu s doktrínou *in dubio pro libertate*. Rovněž měl být aplikován čl. 22 Listiny, podle něhož zákonná úprava všech politických práv a svobod a jejich výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. Jelikož zde byla důvodná (částečně zaviněná MV) pochybnost o tom, zda tito tři kandidáti splnili Ústavou stanovenou podmínku předložení alespoň 50.000 podpisů, je třeba postupovat v pochybnostech ve prospěch adresáta právní normy a ve prospěch svobodné soutěže politických sil.

## 5.5 Chyby v registrech obyvatel

Značně závažnou se jeví skutečnost, že Centrální registr obyvatel a Základní registr obyvatel, podle nichž se kontrolovala správnost údajů na peticích, obsahuje chyby. To ostatně připustilo i MV ve svém vyjádření pro NSS, i když jde podle něj o nejspolehlivější dostupné zdroje, podle nichž lze údaje zkontrolovat.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> PECINA, Tomáš. Python pro dnešní večer. Blog. 2012. Dostupné z: <http://paragraphos.pecina.cz/2012/12/python-pro-dnesni-vecer.html>.

<sup>126</sup> POSPÍŠIL, Daniel. ANALÝZA: Ministerské kontroly podpisů mají mnohem více chyb. Idnes.cz: 2012. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/volba-prezidenta-analyza-sociologa-d6k-/domaci.aspx?c=A121126\\_152617\\_domaci\\_jw](http://zpravy.idnes.cz/volba-prezidenta-analyza-sociologa-d6k-/domaci.aspx?c=A121126_152617_domaci_jw).

<sup>127</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. V01 11/2012-63, odst. [24].

Teoreticky tak mohla nastat situace, že petent na petici vyplnil všechny zákonem požadované osobní údaje správně, přesto však jeho podpis nebyl započítán, když některý z registrů obyvatel z důvodu chyby evidoval o konkrétním občanovi jiné údaje. Patrně nikdo dnes nedokáže říct, jak velké množství podpisů z tohoto důvodu nebylo započítáno při první přímé volbě prezidenta republiky.

Je skutečně pravdou, že žádná spolehlivější evidence obyvatel, resp. občanů ČR, neexistuje. Z této skutečnosti však podle mého mínění plynou přinejmenším dva závěry. Pokud se po odečtení počtu podpisů odpovídajících průměrné chybovosti dvou kontrolních vzorků dojde k výslednému počtu jen těsně menšímu než 50.000 uznaných podpisů, MV by mělo vzít v potaz možnost chyb v registrech obyvatel, jakož i skutečnost, že jsou vybírány náhodné kontrolní vzorky, jejichž chybovost nemusí zcela odpovídat skutečné chybovosti celého souboru (chybovost tohoto souboru pak může být nižší než průměrná procentuální chybovost prvního a druhého kontrolního vzorku), a kandidáta přesto zaregistrovat, když existuje nezanedbatelná pravděpodobnost, že podmínka 50.000 doložených podpisů z jeho strany byla splněna.

Existence chyb v registrech obyvatel pak jen posiluje úvahy o ZVPr *de lege ferenda*. Pro zvýšení jistoty kandidátů se tato skutečnost jeví jako další vhodný důvod zavedení povinnosti ověřovat každý jednotlivý podpis pod peticí např. na obecním úřadě, poště, event. u notáře.

## 5.6 Správnost postupu NSS a ÚS

Jelikož MV při rozhodování o odmítnutí kandidátních listin J. Bobošíkové, V. Dlouhého a T. Okamury nepostupovalo v souladu se zásadou *in dubio pro libertate*, tuto vadu měl napravit NSS. J. Bobošíkové bylo ze strany NSS umožněno kandidovat z důvodu, že po správném výpočtu průměrné chybovosti kontrolních vzorků celkový počet podpisů přesáhl ústavodárcem stanovenou hranici, avšak do volební soutěže měli být dle mého názoru vpuštěni i V. Dlouhý a T. Okamura. Proto beze zbytku nesdílím názor ani čtyřčlenné většiny volebního senátu NSS, ani zbývajících členů volebního senátu, jak vyplývá z jejich odlišného stanoviska. Většina soudců neshledala vadnost postupu MV, a proto návrhy V. Dlouhého a T. Okamury zamítla, menšina soudců naproti



tomu za protiústavní považovala již samotnou část ZVPr z důvodu, že neumožňoval ověření pravosti podpisů.

Jsem přesvědčen, že ani jeden ze soudci NSS nastíněných postupů není správný. ZVPr tedy na straně jedné bylo třeba vyložit ústavně konformně a nenavrhovat ÚS jeho částečnou derogaci, na straně druhé ovšem měla být ochráněna základní práva a svobody kandidátů, jimž měl být v daném případě za použití postupu příznivějšího pro adresáty právní normy umožněn vstup do volebního klání. Tím, že NSS zamítl návrhy V. Dlouhého a T. Okamury, přístup k volbě těmto dvěma kandidátům odepřel.

Problematictější by byla celá situace před ÚS, kdyby ÚS shledal porušení ústavně zaručených práv a svobod stěžovatele či hodlal zahájit řízení o zrušení ZVPr nebo jeho části. ÚS tak při rozhodování o ústavní stížnosti T. Okamury (V. Dlouhý ústavní stížnost nepodal) mohl být postaven před otázku, zda vyhovět ústavní stížnosti a znemožnit konání volby prezidenta republiky v řádném termínu, nebo ústavní stížnost zamítnout či řízení o zrušení ZVPr nebo jeho části nezahájit, avšak tím odepřít ochranu ústavně garantovaným právům stěžovatele.

Na toto nebezpečí ostatně předem upozorňoval předseda ÚS P. Rychetský, když mimo jiné uvedl: *„Bojím se proto situace, kdy bude Ústavní soud na základě ústavní stížnosti nucen k vydání předběžného opatření a oddálení voleb. V lepším případě se tak může stát ve fázi registrace kandidátek, v nejhorším případě až ve fázi hlasování. Na Ústavní soud se navíc může obrátit kterýkoliv volič s ústavní stížností na regulérnost voleb a z toho plynoucího porušení jeho aktivního volebního práva.“*<sup>128</sup>

Před podobně problematickou otázkou byl ÚS postaven již v roce 1996, a to těsně před konáním prvních voleb do Senátu. ÚS k tomu tehdy mimo jiné uvedl, že tento druh voleb je za dobu platnosti Ústavy první. Dále poznamenal, že *již není dostatek místa pro nikterak jednoduché a časově i jinak náročné řízení před plénem Ústavního soudu a již proto by průtahy spojené s přerušением řízení o ústavní stížnosti samy o sobě, jak pro stěžovatele samotného, tak též i pro celý volební obvod č. 73 Frýdek-Místek, znamenaly nemalou psychickou zátěž s výraznými prvky nejistoty, která by v každém případě*

---

<sup>128</sup> RYCHETSKÝ, Pavel. Slabá místa české přímé volby. Lidové noviny, příloha Právo a justice. 4. 10. 2012, s. 21.

*následné volební výsledky zřetelně a nežádoucím způsobem poznamenala; je proto nejen z ústavně právních hledisek nanejvýš potřebné a žádoucí, aby volby do Senátu Parlamentu ČR proběhly bez věcných i časových komplikací.*<sup>129</sup>

I kdyby tedy ÚS shledal ústavní stížnost důvodnou, je možné, že by navázal na svou dřívější judikaturu, která vychází z do značné míry podobné situace, jako nastala při první přímé volbě prezidenta republiky, a upřednostnil zájem na konání volby v řádném termínu před právní nejistotou spočívající v odkladu voleb, zvláště pak za situace, kdy se vyhlášená volba netýkala jediného senátního obvodu jako v citovaném nálezu ÚS, nýbrž území celé republiky.

Na druhou stranu, i ÚS již v minulosti prokázal, že za určitých okolností je schopen a ochoten odložit, resp. zrušit vyhlášené volby, když nejprve odložil<sup>130</sup> vykonatelnost rozhodnutí prezidenta republiky č. 207/2009 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, a následně zrušil<sup>131</sup> toto rozhodnutí i ústavní zákon č. 195/2009 Sb., o zkrácení pátého volebního období Poslanecké sněmovny, na jehož základě bylo rozhodnutí prezidenta republiky vydáno.

Proto jsem přesvědčen, že o věci vůbec neměl rozhodovat ÚS, který mohl být postaven před složitou otázkou, zda umožnit volby v řádném termínu či volby odložit a ochránit základní práva a svobody stěžovatele, nýbrž již samotný NSS měl přinejmenším z důvodu nepřežkoumatelného (a rovněž i nezákonného, když ke kontrole neměly být vybírány celé archy, nýbrž jen jednotlivé podpisy) postupu MV při výběru kontrolních vzorků zrušit rozhodnutí MV o odmítnutí kandidátní listiny V. Dlouhého a T. Okamury a uložit MV povinnost tyto kandidátní listiny zaregistrovat, obdobně jako tak učinil<sup>132</sup> v případě J. Bobošíkové.

---

<sup>129</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 29. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 275/96.

<sup>130</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2009, č.j. Pl. ÚS 24/09-16.

<sup>131</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

<sup>132</sup> Viz výrok usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 13/2012-36.

Jako poněkud problematický se jeví fakt, že v řízení před NSS ani V. Dlouhý, ani T. Okamura nevznegli klíčovou námitku, že nebyl dodržen předepsaný algoritmus výběru kontrolních vzorků a s petičními archy mohlo být svévolně manipulováno.

Sporná je již sama otázka, jakou povahu má řízení dle § 89 s.ř.s. Nejvíce podobností vykazuje toto řízení s řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle §§ 65 a násl. s.ř.s., proto lze usuzovat, že pro řízení, kterým se kandidát domáhá ochrany proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny, se přiměřeně použijí ustanovení s.ř.s. týkající se žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

Domnívám se tedy, že nové „žalobní body“ mohli odmítnutí kandidáti před NSS uplatňovat pouze ve lhůtě pro podání „žaloby“, <sup>133</sup> tedy do dvou pracovních dnů <sup>134</sup> od doručení rozhodnutí MV.

Tomuto závěru ostatně nasvědčuje i volební judikatura NSS: <sup>135</sup> „*Návrh totiž není tvořen pouze procesním nárokem, tedy uvedením toho, čeho se navrhovatel domáhá, ale též tvrzením důvodů, z nichž se domáhá určitého soudního výroku. Návrh na rozhodnutí ve věci a k němu vedoucí skutkové a/nebo právní důvody tvoří jeden celek. Z této příčiny Nejvyšší správní soud nepřihlížel k tvrzením obsaženým v doplnění návrhu, která měla povahu nových skutečností, a nepřistoupil ani k provádění dokazování připojenými přílohami. Tento závěr vyplývá i ze zcela specifické povahy volebního soudnictví, které je svázáno přísnými lhůtami, v nichž musí soud rozhodnout a své rozhodnutí v úplném znění vyvěsit na úřední desce. ... S ohledem na tuto teleologickou redukci, princip rovnosti, povahu volebního soudnictví, jakož i jednotu procesního nároku s důvody, z*

---

<sup>133</sup> Resp. ve lhůtě pro domáhání se ochrany proti rozhodnutí o odmítnutí kandidátní listiny. Pravidlo, že vznášet žalobní body je možno jen ve lhůtě pro podání žaloby, je obsaženo v § 71 odst. 2 s.ř.s. Patrně se toto pravidlo užije přiměřeně i pro řízení dle § 89 s.ř.s., když je napadáno správní rozhodnutí MV o odmítnutí kandidátní listiny, tedy se fakticky jedná o řízení obdobné řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

<sup>134</sup> Fakticky pak jde minimálně o pět kalendářních dnů, když rozhodnutí o registraci nebo o odmítnutí kandidátní listiny je dle § 26 odst. 3 ZVPr považováno za doručené třetím dnem ode dne vyvěšení. Krátkost této lhůty namítalo více odmítnutých kandidátů, ovšem její délka se nijak neliší od obdobných lhůt pro domáhání se ochrany ve věcech registrace v jiných volebních zákonech.

<sup>135</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č.j. Vol 13/2004-91, s. 13. Na toto usnesení poukázal NSS např. i v dalším svém volebním rozhodnutí, a to v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2006, č.j. Vol 82/2006-51.

*nichž povstává, má Nejvyšší správní soud za to, že po lhůtě stanovené pro podání návrhu již novoty přípustné nejsou.*“

Naproti tomu ÚS ve svém nálezu, jímž byla zamítnuta ústavní stížnost T. Okamury, uvedl, že v průběhu řízení před NSS je možno uplatněné námitky doplňovat<sup>136</sup> a argumentaci zpřesňovat.<sup>137</sup>

V. Dlouhý tento tzv. žalobní bod o svévoli při výběru petičních archů ke kontrole ve svém podání k NSS nevznesl vůbec, T. Okamura pak jen velmi obecně. Je pravdou, že lhůta pro napadení rozhodnutí MV o odmítnutí kandidátní listiny je velmi krátká, ovšem jak podotýká Jan Petrov,<sup>138</sup> odmítnutí kandidáti měli fakticky pět dní na to, aby algoritmus prověřili a vznesli alespoň obecný žalobní bod, což není nesplnitelný úkol.

T. Okamura podle NSS *vytkl odpůrci nevhodnou a matematicky nesprávnou metodiku zpracování náhodných vzorků s nedefinovaným rozdělením chybovosti a nezpracovatelností statistických dat; navrhovatel tvrdil, že vybraný vzorek nesplňuje kritéria pro stanovení kontrolních vzorků ve smyslu náhodných vzorků, čímž došlo k zásadnímu zkreslení počtu platných hlasů.*<sup>139</sup>

Taková námitka není příliš konkrétní, ovšem podle mého názoru splňuje znaky žalobního bodu. Rozšířený senát NSS uvedl, že je nutné *za žalobní bod považovat každé vyjádření žalobce, z něhož byt' i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, že napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu považuje za nezákonné.*<sup>140</sup>

T. Okamura tedy, sice jen velmi obecně, ovšem označil rozhodnutí MV za nezákonné mj. i z toho důvodu, že kontrolní vzorek nebyl vybrán postupem, který zaručoval skutečně náhodný výběr. Již takové tvrzení je tedy dle mého mínění nutno

---

<sup>136</sup> Tím je patrně myšleno i vznášení nových námitek, tedy „žalobních bodů“.

<sup>137</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12-2, odst. 51.

<sup>138</sup> PETROV, Jan. Volba prezidenta ČR, aneb pražská losovačka. Blog. 2012. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/12/volba-prezidenta-cr-aneb-prazska.html>.

<sup>139</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 11/2012-63, odst. [4].

<sup>140</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008-78, odst. 33.

považovat za žalobní bod, když z něho lze dovodit, že napadené rozhodnutí je z určitého důvodu žalobcem, resp. navrhovatelem považováno za nezákonné.

Ať už se tedy přikloníme ke starší judikatuře NSS, podle níž lze veškeré námitky vznést pouze ve lhůtě pro podání návrhu k soudu, či k názoru ÚS, který uvádí, že i po uplynutí lhůty pro podání návrhu je možné vznášet nové „žalobní body“, je zřejmé, že T. Okamura včas (ve lhůtě pro podání návrhu) vznesl dostatečně určitou námitku. NSS tedy podle mého názoru měl vyzvat, byť i s velmi krátkým časovým limitem pro vyjádření,<sup>141</sup> navrhovatele T. Okamuru k dostatečné specifikaci tohoto žalobního bodu, jak ukládá judikatura NSS.<sup>142</sup> Kdyby k tomu došlo, NSS by se touto námitkou pravděpodobně zabýval pečlivěji, třeba i za pomoci soudního znalce z oboru statistiky, jak ostatně navrhovali disentující soudci.<sup>143</sup>

Jsem přesvědčen, že V. Dlouhému a T. Okamurovi mělo být vyhověno nejen z důvodu nepřezkoumatelnosti postupu MV při výběru petičních archů do kontrolního vzorku, nýbrž i z toho důvodu, že ke kontrole byly vybírány celé archy, nikoliv jednotlivé podpisy, což značně snižovalo reprezentativnost kontrolních vzorků.

Jako další důvod, pro který měl NSS umožnit kandidaturu těmto dvěma kandidátům, pak považuji skutečnost, že po odečtení průměrné procentuální chybovosti prvního a druhého kontrolního vzorku od celkového počtu podpisů (kromě neúplných) se výsledek velmi blížil číslu 50.000.<sup>144</sup> Nebylo tak jisté, zda skutečně byla splněna ústavně stanovená podmínka, když po přepočtu provedeném NSS se výsledný počet podpisů obou těchto odmítnutých kandidátů pohyboval těsně pod touto hranicí.<sup>145</sup> Je

---

<sup>141</sup> Krátkost lhůty pro vyjádření, resp. specifikaci žalobního bodu by přitom patrně byla zcela legitimní. ÚS kupříkladu v řízení o ústavní stížnosti T. Okamury stanovil stěžovateli lhůtu 24 hodin pro zaslání repliky. Tato velmi krátká lhůta pak v nálezů Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12-2, odst. 62, byla odůvodněna naléhavostí věci, na kterou ostatně upozorňoval i sám stěžovatel.

<sup>142</sup> Ibid, odst. 34.

<sup>143</sup> Odst. 68 odlišného stanoviska k usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. V01 11/2012-63.

<sup>144</sup> U Vladimíra Dlouhého šlo po přepočtu o 48.926 platných podpisů a u Tomia Okamury o 48.858 platných podpisů. K dosažení hranice 50.000 podpisů tak odmítnutým kandidátům chybělo pouze 1.074, resp. 1.142 podpisů.

<sup>145</sup> Touto argumentací ovšem nechci relativizovat případy, kdy 50.000 podpisů evidentně shromážděno nebylo. Pokud např. kandidát odevzdá 70.000 podpisů a chybovost obou kontrolních vzorků se bude

nutno rovněž zohlednit chyby, které se vyskytují v registrech obyvatel a které mohou mít vliv na zjištěnou chybovost kontrolních vzorků.

Ze všech těchto důvodů, zvláště pak v jejich vzájemné souvislosti, měl NSS umožnit kandidovat V. Dlouhému a T. Okamurovi. Takový postup by nijak neohrozil datum konání volby prezidenta republiky, když oba kandidáti by v dostatečném časovém prostoru před samotnou volbou byli zaregistrováni a zúčastnili se volební kampaně. NSS tak ovšem neučinil, čímž způsobil situaci, kterou již ÚS nemohl plnohodnotně napravit. Pokud by ÚS shledal ústavní stížnost důvodnou, s největší pravděpodobností by došlo buď k odkladu volby, nebo k jejímu konání, ovšem za předpokladu, že její výsledek by mohl být *ex post* zpochybněn, příp. by došlo ke vzniku nároku na náhradu škody způsobenou státem odmítnutým kandidátům (resp. T. Okamurovi, který ústavní stížnost podal). ÚS by tak musel zvolit nejméně špatné z dostupných špatných řešení situace.

Ústavní stížnost však spíše zdůrazňovala tvrzenou protiústavnost jak ústavního požadavku na předložení petice s 50.000 podpisy, tak i § 25 a 26 ZVPr, dále zákonem stanovené lhůty dvou pracovních dnů pro domáhání se ochrany proti rozhodnutí MV o odmítnutí kandidátní listiny či s kontrolou správnosti kontrolních vzorků podpisů nesouvisející vyhlášky Ministerstva vnitra č. 294/2012 Sb., jež byla vydána k provedení ZVPr.<sup>146</sup> Dále bylo v ústavní stížnosti navrženo vydání předběžného opatření, podle kterého mělo rozhodnutí předsedy Senátu č. 322/2012 Sb., o vyhlášení volby prezidenta republiky, pozbyt platnosti.<sup>147</sup> V ústavní stížnosti bylo dále mimo jiné namítáno, že

---

průměrně polybovat kolem 80 %, jistě existuje čistě hypotetická možnost, že většina ze zbývajících 53.000 nekontrolovaných záznamů obsahuje správné údaje, a tedy je zde možnost, že kandidát nasbíral 50.000 podpisů. Tato pravděpodobnost je však – za předpokladu skutečně náhodně provedeného výběru vzorků – statisticky vyloučena. Jde mi o případy, kdy po odečtu počtu podpisů odpovídajícího průměrné chybovosti obou kontrolních vzorků se výsledný počet podpisů pohybuje těsně pod číslicí 50.000, právě jako v případě V. Dlouhého a T. Okamury. U takovýchto hraničních případů by pak s ohledem na možnost statistické chyby mělo MV připustit situaci, že kandidát ústavodárcem stanovenou podmínku splnil, a tedy by mělo dojít k jeho registraci.

<sup>146</sup> Viz ústavní stížnost Tomia Okamury ze dne 27. 12. 2012. Dostupné z: [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Aktualne\\_prilohy/2012\\_12\\_27.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/2012_12_27.pdf).

<sup>147</sup> Přitom v jediném případě, kdy se ÚS uchýlil k odložení voleb, tak učinil formou přiznání odkladného účinku, nikoliv předběžným opatřením. Viz výrok usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2009, č.j. Pl. ÚS 24/09-16.

kandidáti měli na sběr podpisů jen 37 dní, od data účinnosti ZVPr, tj. 1. 10. 2012, do 6. 11. 2012, kdy kandidátní listiny i petice musely být odevzdány.<sup>148</sup> Metodou výběru podpisů (resp. petičních archů) pro kontrolní vzorky se pak ústavní stížnost zabývala jen okrajově.<sup>149</sup>

Přestože je ÚS dle své ustálené judikatury při svém rozhodování vázán petitem, nikoliv odůvodněním ústavní stížnosti,<sup>150</sup> argumentace stěžovatele nepochybně má značný vliv na rozhodnutí ÚS. Nelze tedy vyloučit, že kdyby byla ústavní stížnost T. Okamury argumentačně bohatší, výrok i odůvodnění rozhodnutí ÚS by mohly vypadat odlišně.

## 5.7 Další nedostatky zákona

Při aplikaci ZVPr mohou nastat komplikace, které při první přímé volbě prezidenta republiky nebylo třeba řešit, případně jejich řešení nepřineslo mnoho komplikací.

Navrhují-li kandidáta na úřad prezidenta republiky poslanci či senátoři, dle § 25 odst. 1 písm. d) ZVPr tito musí zvolit svého zmocněnce. V případě, že tento zmocněnec se podle § 22 odst. 4 ZVPr vzdá svého zmocnění, ze zákona nevyplývá povinnost MV informovat o této skutečnosti navrhující poslance či senátory.

Zjistí-li MV při projednání kandidátní listiny, že tato nebyla podána v souladu s § 21 ZVPr, nemá náležitosti uvedené v § 25 odst. 1 a 2 ZVPr nebo obsahuje nesprávné

---

<sup>148</sup> Ani takový argument však nemůže obstát. Jelikož ZVPr nabyl účinnosti jen krátce před konáním první přímé volby prezidenta republiky, zákonodárce výslovně v § 75 zakotvil přechodné ustanovení, kterým uznal za platné i podpisy na peticích učiněné před nabytím účinnosti ZVPr.

<sup>149</sup> Viz např. kritiku M. Antoše, který zdůrazňuje, že v části napadající postup MV se stěžovatel (resp. jeho právní zástupkyně Klára A. Samková) zaměřil na již NSS vyřešenou otázku součtu/průměru procentuální chybovosti prvního a druhého kontrolního vzorku; co se týče argumentace o statisticky nesprávně provedené kontrole podpisů, která by mohla mít největší šanci na úspěch, ústavní stížnost jen stručně odkazuje na články ze zpravodajských serverů. Viz ANTOŠ, Marek. Okamurova ústavní stížnost o něco vážněji. Blog. 2012. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/12/marek-antos-okamurova-ustavni-stiznost.html>.

<sup>150</sup> Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 24. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 182/01.

nebo neúplné údaje, MV je dle § 26 odst. 1 ZVPr povinno vyzvat zmocněnce navrhujících poslanců či senátorů k odstranění těchto závad. Pokud se však zmocněnec vzdá svého postavení, o čemž se navrhující poslanci nebo senátoři vůbec nemusí dozvědět, pak dle znění zákona nedojde k výzvě těchto navrhovatelů kandidáta, aby odstranili závady kandidátní listiny.

V krajním případě pak může dojít k odmítnutí kandidátní listiny pro čistě formální závady, když MV by navrhující poslance nebo senátory nemohlo vyzvat k odstranění závad kandidátní listiny.

Další problém může nastat v případě, že navrhující poslanci nebo senátoři se rozhodnou zmocněnce odvolat. V § 22 odst. 5 ZVPr není stanoveno, zda tak může učinit např. většina navrhujících zákonodárců, či zda je nezbytný souhlas všech navrhujících poslanců nebo senátorů.

Ze stanoviska MV je zřejmé, že takový úkon musí učinit všichni navrhující poslanci nebo senátoři.<sup>151</sup> Odvolání zmocněnce a jmenování jeho nástupce se u větší skupiny navrhujících poslanců nebo senátorů pak může jevit jako nemožný úkol, když stačí, aby jeden z navrhujících zákonodárců byl např. nemocen či nepřítomen. Vhodnější by podle mého názoru bylo stanovení oprávnění nadpoloviční většiny navrhujících poslanců nebo senátorů k odvolání zmocněnce.

Za problematické považuji i znevýhodnění kandidáta, který je zaregistrován až na základě rozhodnutí NSS, tedy jen necelý měsíc před konáním volby prezidenta republiky. Takový kandidát je do poslední chvíle v nejistotě, zda bude připuštěn k volbě. To negativně ovlivňuje jeho plánování volební kampaně či hospodaření s finančními prostředky.

V případě, že by takový kandidát jen těsně prohrál volbu prezidenta, je otázkou, zda by tato situace nevedla k úspěchu případného návrhu na neplatnost volby prezidenta podaného dle § 66 ZVPr. Neúspěšný kandidát by mohl argumentovat tak, že byl v důsledku nezákonného postupu MV považován za kandidáta o 19 dní kratší dobu, čímž byla porušena rovnost jeho postavení vůči ostatním kandidátům.

---

<sup>151</sup> Ministerstvo vnitra: Dotazy a odpovědi k přímé volbě prezidenta. 2012. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dotazy-a-odpovedi-k-prime-volbe-prezidenta.aspx>.



Navrhovatel takového kandidáta má dále dle znění zákona znesnadněno až fakticky znemožněno nominovat členy a náhradníky okrskových volebních komisí, když § 18 odst. 2 ZVPr umožňuje (mimo jiné) občanovi, který je oprávněn navrhnout kandidáta na funkci prezidenta republiky a jím podaná kandidátní listina byla zaregistrována, delegovat jednoho člena a jednoho náhradníka do okrskové volební komise nejpozději třicet dní před volbou prezidenta republiky.

V první přímé volbě prezidenta republiky tato situace nastala u J. Bobošíkové, která byla na základě usnesení NSS zaregistrována až dne 13. 12. 2012.<sup>152</sup> Přitom lhůta pro delegování členů a náhradníků do okrskových volebních komisí dle § 18 odst. 1 ZVPr uplynula dne 12. 12. 2012. Při důsledném dodržování zákona by tedy došlo k odepření přístupu příznivců a spolupracovníků kandidátky, resp. její navrhovatelky do okrskových volebních komisí.

MV však naštěstí tuto tvrdost zákona zmírnilo, když vydalo doporučení, aby starostové obcí posečkali se svoláním prvního zasedání okrskové volební komise přinejmenším do vydání rozhodnutí NSS.<sup>153</sup>

NSS uvedl, že v důsledku této mezery v zákoně hrozila protizákonnost a protiústavnost, MV ji však svým postupem odvrátilo. Doslovný výklad právní normy by podle NSS v tomto případě vedl k protiústavním důsledkům.<sup>154</sup>

Přestože tedy byla protizákonná a protiústavní situace alespoň částečně ze strany MV napravena, není zřejmé, nakolik se starostové obcí řídili doporučením vydaným MV. Proto dle mého názoru je na místě přijetí novely ZVPr, která by takovou situaci *pro futuro* předvídala.

---

<sup>152</sup> Viz rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 13. 12. 2012, č.j. MV-123093-23/VS-2012. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/rozhodnuti.aspx>.

<sup>153</sup> Ministerstvo vnitra: Subjekty oprávněné delegovat do okrskových volebních komisí. 2012, s. 1-2. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/volba-prezidenta-republiky-2013.aspx>.

<sup>154</sup> Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, č.j. Vol 8/2013-136, odst. [12]-[13].

## **6. Úvahy de lege ferenda a de constitutione ferenda**

### **6.1 Zahraniční právní úprava**

Přímá volba prezidenta republiky není ojedinělým jevem vyskytujícím se pouze v České republice. Jde o institut, který je zakotven přibližně v polovině členských států Evropské unie a v mnoha dalších částech světa.

Ústavní systémy umožňují navrhopvat prezidentské kandidáty pro přímou volbu nejrůznějšími subjekty – ať už členům parlamentů, politickým stranám zastoupeným v parlamentu, „úředním fyzickým či právnickým osobám“ či voličům, kteří předloží petici s určitým počtem podpisů občanů.<sup>155</sup> Nejvyšší počet podpisů, rovných 100.000, předepisuje polská právní úprava. Požadavek českého ústavodárce na předložení 50.000 podpisů je tak v Evropské unii druhým nejpřísnějším.<sup>156</sup>

V rakouské ústavě je upraven zejména způsob volby spolkového prezidenta. Ohledně pasivního volebního práva ústava pouze stanoví, že prezidentem se může stát ten, kdo je volitelný do Národní rady, dosáhl alespoň 35 let a není členem současné či bývalé panovnické rodiny,<sup>157</sup> a to *kdekoliv, nejen v Rakousku*.<sup>158</sup>

Spolkový ústavní zákon Rakouské republiky nestanoví podmínky registrace prezidentských kandidátů. Tento úkol tak náleží zákonodárci.

V zákoně o volbě spolkového prezidenta<sup>159</sup> je stanoveno, že kterýkoliv kandidát musí získat podporu alespoň 6.000 občanů. Na rozdíl od české právní úpravy tak nejsou

---

<sup>155</sup> HŘEBEJK, Jiří. Nominace kandidátů na funkci prezidenta republiky, pasivní volební právo a volební systém prezidenta republiky ve vybraných státech Evropské unie. In: AUC Iuridica 4/2011, s. 167.

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup> Čl. 60 Spolkového ústavního zákona Rakouské republiky.

<sup>158</sup> „Irgendwo, nicht nur in Österreich.“ Cit. in: ÖHLINGER, Theo. Verfassungsrecht. 5., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wien: WUV, 2003, s. 214.

<sup>159</sup> Bundespräsidentenwahlgesetz. BGBl. Nr. 57/1971.

rozlišování navrhovatelé privilegovaní a neprivilegovaní. Rakouský zákonodárce totiž zrušil právo poslanců Národní rady navrhnout prezidentské kandidáty v roce 1998.<sup>160</sup>

Zákon tedy stanoví nižší množství podpisů potřebných pro registraci kandidáta, na druhou stranu však vyžaduje, aby tento podpis byl učiněn na obecním úřadě, případně ověřen soudně nebo notářem.<sup>161</sup> Rakouský zákonodárce dále stanoví navrhovateli kandidáta povinnost uhradit příspěvek na náklady volebního řízení ve výši 3.600 euro, přičemž zaplacený příspěvek se navrhovateli nevrací ani v případě úspěchu jím navrženého kandidáta.<sup>162</sup>

Ve Slovenské republice jsou oprávněni navrhnout kandidáta na prezidenta republiky jednak skupina nejméně 15 poslanců Národní rady, jednak občané s aktivním volebním právem do Národní rady, a to na základě petice podepsané nejméně 15.000 občany.<sup>163</sup>

Na zákonné úrovni je pak proces nominace a registrace slovenských prezidentských kandidátů upraven velmi stručně,<sup>164</sup> když stanoví, jaké náležitosti musí obsahovat návrh na kandidáta a v jaké lhůtě musí být podán. Tyto návrhy na kandidáty přezkoumá předseda Národní rady, a to včetně přiložených petic. Zákon pak stanoví, že předseda Národní rady zkoumá, zda petice obsahuje požadavky stanovené zákonem, přičemž tímto zákonem se rozumí zákon č. 85/1990 Zb., o petičnom práve.

Slovenská právní úprava tedy na rozdíl od české právní úpravy považuje petici umožňující kandidaturu občanského kandidáta na úřad prezidenta republiky za petici dle petičního zákona. Co se týče zkoumání pravosti podpisů nebo zjišťování počtu neplatných podpisů, slovenský zákonodárce v tomto ohledu mlčí.

---

<sup>160</sup> GRINC, Jan. Přímá volba spolkového prezidenta v Rakousku. In: AUC Iuridica 4/2011, s. 142.

<sup>161</sup> Viz § 7 odst. 2 rakouského zákona o volbě spolkového prezidenta.

<sup>162</sup> ÖHLINGER, Theo. Verfassungsrecht. 5., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wien: WUV, 2003, s. 214

<sup>163</sup> Čl. 101 odst. 3 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

<sup>164</sup> Viz § 11 zákona č. 46/1999 Sb., o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov.

Předloženou petici pak nepřezkoumává správní úřad, nýbrž předseda Národní rady, který pro tento úkol nedisponuje takovým personálním a technickým aparátem jako ústřední správní úřad.

## 6.2 Vhodné změny právní úpravy

Při první a dosud jediné přímé volbě prezidenta České republiky se vyskytlo nemalé množství problémů. Většinu těchto problémů by bylo možno vyřešit takovou změnou zákona, která by zavedla povinnost předkládat petice umožňující kandidaturu, na nichž by podpisy byly úředně ověřeny. Zároveň s tím by však bylo vhodné novelizovat Ústavu a snížit počet potřebných podpisů z 50.000, když pro navrhovatele občanských kandidátů bude mnohem těžší získat úředně ověřený podpis než podpis neověřený.

Navrhovatelé občanských kandidátů (resp. shromažďovatelé podpisů) při první přímé volbě prezidenta republiky získávali podpisy petentů často tak, že oslovovali náhodné kolemjdoucí chodce na veřejných prostranstvích. Tato možnost by přijetím takové právní úpravy byla ztížena, když by sběratelé podpisů na místě museli přesvědčit petenta, aby se odebral na poštu či obecní úřad, kde bude legalizován jeho podpis. Tím by došlo ke značnému prodloužení času vynaloženého na získání podpisu jednoho petenta.<sup>165</sup>

Současně se zavedením této povinnosti by však bylo nanejvýš vhodné provést i změnu Ústavy, která by snížila počet podpisů potřebných k registraci prezidentského kandidáta. Jako vhodná se mi jeví varianta přijatá rakouským zákonodárcem, tedy snížení z počtu 50.000 podpisů na řádově desetinu. Přijatelná by nepochybně byla i

---

<sup>165</sup> V případě přijetí takové právní úpravy by muselo dojít k vyřešení otázky, jakým způsobem by bylo hrazeno ověřování podpisů. Pravděpodobně se nenajde příliš mnoho podporovatelů kandidátů, kteří by byli ochotni věnovat čas i finanční prostředky na legalizaci svého podpisu. Tyto náklady by mohli hradit samotní kandidáti či jejich navrhovatelé, takové finanční břímě by však podstatně zvýšilo jejich výdaje, a tedy i závislost na sponzorských darech. Financování volební kampaně by se tak stalo ještě citlivější otázkou. Dalším možným by bylo takové řešení, že by ověřování podpisů bylo pro petenty i navrhovatele bezplatné (poštovní a obecní úřady by takovou službu poskytovaly zdarma) a náklady s tím spojené by proplácel stát. Přestože by takové řešení zvýšilo výdaje státního rozpočtu, z možných postupů považuji tento za nejprijatelnější.

původně vládou Petra Nečase zvažovaná varianta 8.000 legalizovaných podpisů.<sup>166</sup> Domnívám se však, že počet ústavodárcem požadovaných podpisů by neměl přesáhnout 10.000, když překročení této hranice by již mohlo mnoha kandidátům značně zkomplikovat přístup k volbě.

Takové přijaté řešení by mělo i tu výhodu, že by bylo učiněno zadost výzvě ÚS, který přesně takové řešení požadoval.<sup>167</sup>

V okamžiku, kdy se projeví problémy právní úpravy při první přímé volbě prezidenta republiky na přelomu let 2012 a 2013, politická reprezentace a MV avizovaly, že hodlají provést změnu pravidel nominace a registrace kandidátů.<sup>168</sup> Žádná změna však dosud nebyla přijata ani nebyl podán příslušný návrh do PS.

Vláda Bohuslava Sobotky v koaliční smlouvě, v programovém prohlášení vlády ani v Plánu legislativních prací vlády na rok 2015 vůbec nepočítá s návrhem změny ZVPr či Ústavy v části týkající se nominace a registrace prezidentských kandidátů. Podle vyjádření Úřadu vlády České republiky<sup>169</sup> pak vláda připravuje ve volebním období 2013-2017 jedinou změnu ZVPr, a to pouze v části týkající se financování volební kampaně.

Z výše uvedeného je patrné, že přinejmenším druhá přímá volba prezidenta České republiky proběhne s největší pravděpodobností podle stejné právní úpravy jako volba první. Je otázkou, zda nečinností zákonodárce přes výslovnou výzvu ÚS není otevřen prostor právě pro soudní orgán ochrany ústavnosti, který by při příští přímé volbě prezidenta republiky mohl přikročit k derogaci některých ustanovení ZVPr.

---

<sup>166</sup> O zvažování této varianty blíže viz WINTR, Jan. Principy českého ústavního práva. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 40.

<sup>167</sup> Viz nálezn Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12-2, odst. 68.

<sup>168</sup> Viz např. VÁLKOVÁ, Hana. Podpisy k volbě prezidenta se budou sbírat jinak, třeba přes Czech POINT. Idnes.cz, 2012. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/podpisy-v-volbe-prezidenta-se-budou-sbirat-jinak-f62-/domaci.aspx?c=A121213\\_153134\\_domaci\\_hv](http://zpravy.idnes.cz/podpisy-v-volbe-prezidenta-se-budou-sbirat-jinak-f62-/domaci.aspx?c=A121213_153134_domaci_hv).

<sup>169</sup> Viz odpověď Úřadu vlády na žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb. ze dne 2. 6. 2015, č.j. 8470/2015-KVÚ. Tato odpověď tvoří přílohu č. 5 této práce.

## **7 Závěr**

Tato diplomová práce se věnovala tématu nominace a registrace kandidátů pro volbu prezidenta republiky. Jedná se o problematiku, která nabyla aktuálnosti teprve v roce 2012, kdy do českého ústavního systému byla zavedena přímá volba prezidenta republiky. Jde tedy o téma nové a dosud o něm nebylo mnoho publikováno. V této práci jsem se proto snažil tento volný prostor alespoň částečně vyplnit.

Po úvodní historické části, kde byly stručně zrekapitulovány pokusy o zavedení přímé volby hlavy státu, se tato práce zabývala přijatým návrhem a platnou a účinnou právní úpravou nominace a registrace prezidentských kandidátů.

Dále tato práce připomněla další zákony, v nichž je zakotvena povinnost předložit petici jako nezbytná podmínka toho, aby došlo k požadovanému právnímu jednání ze strany orgánů veřejné moci.

Ve své práci jsem dále připomněl události z přelomu let 2012 a 2013, tedy analyzoval problémy, které vyvstaly v praxi spolu s aplikací ústavní i zákonné úpravy přímé volby prezidenta republiky.

V další části své práce jsem se inspiroval způsoby nominace a registrace prezidentských kandidátů v některých zahraničních státech. Pokusil jsem se vybrat takovou variantu právní úpravy, která by pro český ústavní systém byla optimální. Za nejvhodnější považuji inspirovat se rakouským systémem. Tato varianta by znamenala nezbytnost novelizace jak prováděcího ZVPr, tak i samotné Ústavy. Pokud by však přijetí takové změny bylo úspěšné, jsem přesvědčen o tom, že značné množství problémů, které se projevily při první přímé volbě prezidenta republiky, by v budoucnu již vůbec nemohlo vzniknout.

Při následujících přímých volbách prezidenta hrozí obdobné či jiné (další) komplikace jako v případě volby prezidenta vyhlášené v roce 2012. Přesto jsem přesvědčen, že řadě problémů, které se vyskytly v roce 2012, se lze *pro futuro* vyhnout pouhou změnou postupu MV, i když nedojde k ÚS požadované novele ZVPr.

Především je nezbytné, aby do kontrolních vzorků nebyly vybírány celé archy, nýbrž jednotlivé podpisy na nich, aby došlo ke zvýšení reprezentativnosti kontrolních vzorků. Tento výběr však musí proběhnout podle algoritmu, který bude určen předem, aby byla umožněna následná soudní kontrola postupu MV. Zároveň však podle mého názoru není žádoucí, aby MV předem zveřejnilo tento algoritmus.<sup>170</sup> Navrhovatelé kandidátů by v opačném případě totiž mohli manipulovat s pořadím petičních archů a tak rozhodovat, které podpisy budou zkontrolovány a které nikoliv.

Je zřejmé, že procentuální chybovost prvního a druhého kontrolního vzorku má být při výpočtu chybovosti celého souboru zprůměrována, nikoliv sčítána. Pokud by se však po odečtení vypočítaného pravděpodobného celkového množství chyb v celém souboru výsledný počet platných podpisů pohyboval jen těsně pod hranicí 50.000, MV by mělo vážně zvážit uplatnění zásady *in dubio pro libertate* a vpuštění dotyčného kandidáta do volební soutěže.

Jsem přesvědčen, že po zkušenosti s první přímou volbou prezidenta republiky navrhovatelé občanských kandidátů budou mnohem kvalitněji kontrolovat správnost údajů vyplněných petenty.

Pokud se tedy jak MV, tak i navrhovatelé občanských kandidátů pro příště vyvarují chyb, kterých se dopustili při první přímé volbě prezidenta republiky, není vyloučeno, že i přes nedostatečnou právní úpravu by následující volba hlavy státu mohla proběhnout bez větších komplikací.

---

<sup>170</sup> Přínejmenším do okamžiku uplynutí lhůty pro odevzdání kandidátních listin musí být tento algoritmus před veřejností utajen.

## **8 Resumé**

Diplomová práce se zabývá problematikou nominace a registrace kandidátů pro volbu prezidenta republiky. V roce 2012 přijal Parlament novelu Ústavy, která změnila volbu prezidenta republiky z nepřímé volby Parlamentem na přímou volbu občany České republiky.

V souvislosti s tím se vyskytlo mnoho otázek týkajících se nominace a registrace kandidátů na úřad prezidenta republiky, které při nepřímé volbě hlavy státu vůbec nebylo třeba řešit, když právo nominovat kandidáta získali nově i občané, kteří předloží petici podporující kandidaturu vybraného kandidáta s podpisy nejméně 50.000 občanů s právem volit.

Diplomová práce se tyto problémy snaží analyzovat a navrhnout jejich řešení. Po úvodních částech týkajících se historie pokusů o zavedení přímé volby prezidenta republiky do českého ústavního systému a rekapitulaci dalších právních předpisů, v nichž je občanům snažícím se dosáhnout jistého cíle (kandidatura nezávislých kandidátů ve volbách do zastupitelstev obcí či do Senátu, popř. založení nového politického subjektu) uložena obdobná povinnost předložit petici s určitým počtem podpisů, následuje právě tato analytická část.

V diplomové práci se tak autor zabývá např. tím, jak docházelo při první přímé volbě prezidenta republiky k výběru podpisů, resp. celých petičních archů do kontrolních vzorků, jakým způsobem byla hodnocena chybovost těchto kontrolních vzorků a jaký vliv měla pochybení MV na výsledná rozhodnutí o registraci či naopak o odmítnutí registrace kandidátů. Autor se snaží navrhnout takový postup, který by pochybením vzniklým v minulosti *pro futuro* zamezil, příp. snížil riziko jejich vzniku.

V další části diplomové práce je obsaženo stručné shrnutí některých zahraničních právních úprav. Diplomová práce tedy zkoumá, kdo a za jakých podmínek je oprávněn nominovat prezidentského kandidáta v některých zahraničních státech.

Závěrem autor přináší vlastní nástin možných změn, které by Česká republika měla přijmout, aby otázka nominace a registrace kandidátů pro volbu prezidenta republiky byla upravena vhodnějším způsobem.



## **Zusammenfassung**

Die Diplomarbeit beschäftigt sich mit der Problematik der Nomination und Registration der Kandidaten für die tschechische Präsidentenwahl. Im Jahre 2012 genehmigte das Parlament eine Änderung der Verfassung, die die Wahl des tschechischen Präsidenten auf die direkte Wahl änderte.

Im Zusammenhang damit kamen viele Fragen über die Nomination und Registration der Kandidaten für die Funktion des Präsidenten. Diese Fragen musste man nicht lösen, weil das Recht auf die Nomination des Kandidaten neu die Bürger bekamen, die eine Petition mit den Unterschriften mindestens 50.000 Bürger mit dem Wahlrecht vorlegen.

Die Diplomarbeit bemüht sich diese Probleme zu analysieren und ihre Lösung vorzuschlagen. Nach dem Einführungsteil über die Geschichte der Anträge auf die direkte Wahl im tschechischen Verfassungssystem und nach der Rekapitulation der anderen Rechtsvorschriften, laut den man in einigen Fällen (Kandidatur der unabhängigen Kandidaten in den Komunal- oder Senatswahlen, bzw. Gründung einer neuen politischen Partei) eine Petition mit einer bestimmten Anzahl der Unterschriften vorlegen muss, folgt gerade dieser analytischer Anteil.

In dieser Diplomarbeit beschäftigt sich der Autor z.B. damit, auf welche Art und Weise bei der ersten tschechischen Präsidentenwahl das Innenministerium die Unterschriften, bzw. die ganze Petitionsblätter in die Bezugsprobe auswählte, mit welcher Methode die Fehlhäufigkeit dieser Bezugsprobe bewertet war und welche Beeinflussung die Verfehlungen des Innenministeriums auf die Beschlüsse über die Registration oder über die Nichtannahme der Registration hatten. Der Autor bemüht sich so eine Folge vorzutragen, die diese Verfehlungen in Zukunft verhindert oder das Risiko minimalisiert.

In dem weiteren Anteil der Diplomarbeit gibt es eine kurze Zusammenfassung der einigen ausländischen rechtlichen Ausgestaltungen. Die Diplomarbeit prüft, wer und unter welchen Bedingungen den Kandidat für die Präsidentenwahl in den einigen Auslandsstaaten nominieren darf.

Zum Abschluss bringt der Autor einen eigenen Vorschlag der möglichen Änderungen, die die Tschechische Republik genehmigen sollte, dass die Nomination und Registration der Kandidaten für die Präsidentenwahl passender reguliert wird.

## **9 Seznam použitých zdrojů**

### **Seznam publikací**

ANTOŠ, Marek. Principy voleb v České republice: [doplněno o srovnání se státy Evropské unie]. 1. vyd. Praha: Linde, 2008, 161 s.

BROKLOVÁ, Eva. Prezident Republiky československé: instituce a osobnost T. G. Masaryka. 1. vyd. Praha: Masarykův ústav AV ČR, 2001, 143 s.

DRCHAL, Václav. Posvěcená volba. Lidové noviny, příloha Právo a justice, 12. 1. 2013, s. 15.

GRINC, Jan. Přímá volba spolkového prezidenta v Rakousku. In: AUC Iuridica 4/2011, s. 139-149.

GRONSKÝ, Ján. Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa IV. 1989-1992. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2007, 649 s.

HŘEBEJK, Jiří. Nominace kandidátů na funkci prezidenta republiky, pasivní volební právo a volební systém prezidenta republiky ve vybraných státech Evropské unie. In: AUC Iuridica 4/2011, s. 165-172.

Komunističtí poslanci: Volba prezidenta lidovým hlasováním. Rudé právo, 12. prosince 1989, s. 1.

KUDRNA, Jan. Přímá volba prezidenta - konec cesty trvající 23 let. In: AUC Iuridica 4/2011, s. 9-26.

NĚMEČEK, Tomáš. Jak se právo utkalo s matematikou. Lidové noviny, příloha Právo a justice, 29. 11. 2012, s. 17.

ODEHNALOVÁ, Jana: Kontrola petic občanských kandidátů nominovaných do přímé volby prezidenta republiky. In: CHARVÁT, Jakub; JUST, Petr. První přímá volba prezidenta ČR v roce 2013: cesta k jejímu zavedení a okolnosti a politické důsledky první přímé volby. 1. vyd. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014, s. 112-124.

ÖHLINGER, Theo. Verfassungsrecht. 5., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wien: WUV, 2003.

RADBRUCH, Gustav. Rechtsphilosophie. Studienausgabe. Hrsg. R. Dreier, S. Paulson, Heidelberg 1999, s. 107. Cit. in: Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 12/2012-34, odst. [41].

RYCHETSKÝ, Pavel. Slabá místa české přímé volby. Lidové noviny, příloha Právo a justice, 4. 10. 2012, s. 21.

SUK, Jiří. Labyrintem revoluce: aktéři, zápletky a křižovatky jedné politické krize (od listopadu 1989 do června 1990). 2. vydání. Praha: Prostor, 2009, 507 s.

ŠEDO, Jakub. České prezidentské volby v roce 2013. 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2013, 253 s.

WINTR, Jan. Principy českého ústavního práva. 2. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 259 s.

### Judikatura

Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva W, X, Y, Z v. Belgium, App. No. 6745/74 a 6746/74.

Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva X. v. Austria, App. No. 7008/75.

Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva X, Y, Z v. Federal Republic of Germany, App. 6850/74.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, Pl. ÚS 13/12.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 1. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 27/12-2.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, vyhlášený pod č. 318/2009 Sb.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 9. 2009, č.j. Pl. ÚS 24/09-16.

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 6. 2003, sp. zn. II. ÚS 182/01.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 41/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97, vyhlášený pod č. 30/1998 Sb.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 275/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 4. 1995, sp. zn. III. ÚS 196/94.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 10. 1996, sp. zn. I. ÚS 271/96.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 4. 1. 2013, č.j. Pl. ÚS 27/12-150.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 2. 2013, č.j. Vol 8/2013-136.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 13/2012-36.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 12/2012-34.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 11/2012-63.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 10/2012-45.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č.j. Vol 6/2012-28.

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č.j. 4 As 3/2008-78.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2006, č.j. Vol 82/2006-51.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2004, č.j. Vol 13/2004-91.

## Právní předpisy

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zkratka „*Ústava*“).

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky (zkratka „*Listina*“).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 211/2011 ze dne 16. února 2011, o občanské iniciativě.

Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zkratka „*ZVPr*“).

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (zkratka „*s.ř.s.*“).

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů (zkratka „*VOZ*“).

Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zkratka „*ZVP*“).

Zákon č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o změně a doplnění některých dalších zákonů (zrušen).

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 294/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o volbě prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Rozhodnutí předsedy Senátu Parlamentu České republiky ze dne 1. 10. 2012 č. 322/2012 Sb., o vyhlášení volby prezidenta republiky.

Spolkový ústavní zákon (Bundesverfassungsgesetz) Rakouské republiky.

Rakouský zákon o volbě Spolkového prezidenta (Bundespräsidentenwahlgesetz. BGBl. Nr. 57/1971).

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Zákon č. 46/1999 Sb., o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky.

### Internetové a ostatní zdroje

ANTOŠ, Marek. Okamurova ústavní stížnost o něco vážněji. Blog. 2012. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/12/marek-antos-okamurova-ustavni-stiznost.html>.

ANTOŠ, Marek. Z prezidentské volby se stala fraška: jak z toho ven? Blog, 2012. Dostupné z <http://blog.aktualne.cz/blogy/marek-antos.php?itemid=18262>.

Magistrát hlavního města Prahy: Informace o potřebném počtu podpisů na petici ke kandidátní listině nezávislého kandidáta nebo sdružení nezávislých kandidátů, 2014. Dostupné z [http://www.praha.eu/public/70/ba/6/1887891\\_510669\\_Pocet\\_podpisu\\_na\\_petici.pdf](http://www.praha.eu/public/70/ba/6/1887891_510669_Pocet_podpisu_na_petici.pdf).

Ministerstvo vnitra: Automatizace ověření petice pro přímou volbu prezidenta. Metodický pokyn ke kontrole petice, 2012, č.j. MV-65370/REG-2012. Dostupné z: <https://www.zakazky.mvcr.cz/vz00013355>.

Ministerstvo vnitra: Dotazy a odpovědi k přímé volbě prezidenta. 2012. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dotazy-a-odpovedi-k-prime-volbe-prezidenta.aspx>.

Ministerstvo vnitra: Podrobné informace k přímé volbě prezidenta, 2014. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/podrobne-informace-k-prime-volbe-prezidenta.aspx>.

Ministerstvo vnitra: Rozhodnutí o registraci kandidátů pro volbu prezidenta republiky, 2012. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/rozhodnuti.aspx>.

Ministerstvo vnitra: Stanovisko k elektronickému podpisu na petici podporující kandidaturu volební strany ve volbách do zastupitelstev obcí. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/stanoviska-ministerstva-vnitra-k-otazkam-voleb-946485.aspx>.

Ministerstvo vnitra: Subjekty oprávněné delegovat do okrskových volebních komisí. 2012. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/volba-prezidenta-republiky-2013.aspx>.

Ministerstvo vnitra: Výzvy k odstranění závad na kandidátní listině, 2014. Dostupné z <http://www.mvcr.cz/clanek/vyzva-k-odstraneni-zavad-na-kandidatni-listine.aspx>.

PECINA, Tomáš. Když úředník náhodně vybírá. Blog. 2012. Dostupné z: <http://paragraphos.pecina.cz/2012/11/kdyz-urednik-nahodne-vybira.html>.

PECINA, Tomáš. Python pro dnešní večer. Blog. 2012. Dostupné z: <http://paragraphos.pecina.cz/2012/12/python-pro-dnesni-vecer.html>.

PETROV, Jan. Volba prezidenta ČR, aneb pražská losovačka. Blog. 2012. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2012/12/volba-prezidenta-cr-aneb-prazska.html>.

POSPÍŠIL, Daniel. ANALÝZA: Ministerské kontroly podpisů mají mnohem více chyb. Idnes.cz: 2012. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/volba-prezidenta-analyza-sociologa-d6k-/domaci.aspx?c=A121126\\_152617\\_domaci\\_jw](http://zpravy.idnes.cz/volba-prezidenta-analyza-sociologa-d6k-/domaci.aspx?c=A121126_152617_domaci_jw).

Programové prohlášení vlády České republiky ze dne 4. 8. 2010, s. 21. Dostupné z [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove\\_prohlaseni\\_vlady.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf).

Stenoprotokoly, sněmovní tisky a důvodové zprávy. Dostupné z webových stránek PS: <http://www.psp.cz>.

ŠKOP, Michal. Kontrola podpisů kandidátů na prezidenta byla nestandardní. Blog, 2012. Dostupné z <http://blog.aktualne.cz/blogy/michal-skop.php?itemid=18241>.

Úřad vlády: Přímá volba prezidenta. Tisková zpráva. 29. 11. 2010. Dostupné z <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/prima-volba-prezidenta--78534/>.



Úřad vlády: Vláda projedná pravidla přímé volby prezidenta. Tisková zpráva. 17. 2. 2012. Dostupné z <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-projedna-pravidla-prime-volby-prezidenta-93031/>.

Ústavní stížnost Tomia Okamury ze dne 27. 12. 2012. Dostupné z: [http://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/ustavni\\_soud\\_www/Aktualne\\_prilohy/2012\\_12\\_27.pdf](http://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Aktualne_prilohy/2012_12_27.pdf).

VÁLKOVÁ, Hana. Podpisy k volbě prezidenta se budou sbírat jinak, třeba přes Czech POINT. Idnes.cz, 2012. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/podpisy-v-volbe-prezidenta-se-budou-sbirat-jinak-f62-/domaci.aspx?c=A121213\\_153134\\_domaci\\_hv](http://zpravy.idnes.cz/podpisy-v-volbe-prezidenta-se-budou-sbirat-jinak-f62-/domaci.aspx?c=A121213_153134_domaci_hv).

Volební program ČSSD pro volby do Poslanecké sněmovny konané dne 28. a 29. 5. 2010. Dostupné z [http://www.cssd.cz/data/files/volebni\\_program\\_velky2010.pdf](http://www.cssd.cz/data/files/volebni_program_velky2010.pdf).

Záznam z vyhlášení první přímé volby prezidenta republiky předsedou Senátu, 1. 10. 2012. Dostupné z <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/10101491767-studio-ct24/212411034000286-vyhlasi-terminu-voleb-prezidenta-republiky>.

## **10 Seznam klíčových slov**

volba prezidenta republiky

přímá volba prezidenta

registrace kandidátů

Presidential Election in the Czech Republic

Direct Presidential Election

Registration of Candidates

## **11 Seznam příloh**

**Příloha č. 1** – Odpověď Úřadu vlády České republiky na žádost o poskytnutí informace č.j. 1195/2015-OSV.

**Příloha č. 2** – Poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb. Magistrátu hlavního města Prahy, Odboru živnostenského a občanskoprávního ze dne 13. 4. 2015, č.j. S-MHMP 535539/2015.

**Příloha č. 3** – Odpověď Ministerstva vnitra na žádost o poskytnutí informace ze dne 27. 3. 2015, č.j. MV-45239-3/VS-2015.

**Příloha č. 4** – Odpověď Ministerstva vnitra na žádost o poskytnutí informace č. 2 ze dne 18. 5. 2015, č.j. MV-49876-6/KAP-2015.

**Příloha č. 5** – Odpověď Úřadu vlády České republiky na žádost o poskytnutí informace ze dne 2. 6. 2015, č.j. 8470/2015-KVÚ.



Vážený pan  
Ondřej Vodehnal

Čj. 1195/2015-OSV

## Odpověď na žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb.

Vážený pane Vodehnale,

Úřadu vlády ČR byl dne 26. ledna 2015 doručen Váš email, kterým žádáte o poskytnutí informací rozepsaných v sérii otázek ohledně věcného návrhu zákona vyhlášeného pod č. 275/2012 Sb., s odvoláním na zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Po řádném doplnění zákonem předepsaných údajů ve Vaší žádosti podáním ze dne 29. ledna 2015, Vám v zákonné lhůtě pro vyřízení v předmětné věci sděluji následující:

Předkladatelem návrhu zákona o volbě prezidenta republiky a o změně některých zákonů (zákon o volbě prezidenta republiky) bylo Ministerstvo vnitra. Tento materiál byl do vnitřního informačního systému ODOK sloužícího pro technickou a organizační podporu legislativního procesu zaevidován dne 21. prosince 2011. Do přílohy této odpovědi Vám přikládám verzi tohoto návrhu do připomínkového řízení spolu s výňatky ze dne 21. prosince 2011, dále verzi pro jednání vlády spolu s vyhodnocením připomínkového řízení ze dne 7. února 2012 a projednanou verzi ze dne 27. února 2012. Projednaná verze, která byla schválena usnesením vlády č. 104 ze dne 22. února 2012, které také přikládám do přílohy, byla potom předložena Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR ke schválení ([www.psp.cz](http://www.psp.cz)). Pro podrobnější informace je možné kontaktovat také přímo Ministerstvo vnitra.

S pozdravem

MgA. Martin Ayrrer, v. r.  
ředitel Odboru komunikace

### Příloha

- 1) Verze do připomínkového řízení
- 2) Výňatky k verzi do připomínkového řízení
- 3) Verze pro jednání vlády
- 4) Výňatky pro jednání vlády
- 5) Vyhodnocení připomínkového řízení
- 6) Usnesení č. 104 ze dne 22. února 2012
- 7) Stanovisko předsedkyně Legislativní rady vlády
- 8) Vládou projednaný návrh zákona
- 9) Vládou projednané výňatky k návrhu zákona

Vážený pan

Č.j.  
S-MHMP 535539/2015

Vyřizuje / linka  
Mgr. Klára Bendová / 2901

Datum  
13. 4. 2015

**V ě c : Poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., v platném znění  
- postup při projednání a registraci kandidátních listin ve volbách do  
zastupitelstev obcí podle z. č. 491/2001 Sb., v platném znění**

Vážený pane Vodehnale,

odbor živnostenský a občanskosprávní Magistrátu hlavního města Prahy obdržel dne 30. 3. 2015 Vaši žádost o poskytnutí informace v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, o postupu při projednání a registraci kandidátních listin ve volbách do zastupitelstev obcí podle zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, v platném znění. K Vaší žádosti sdělujeme následující.

Odbor živnostenský a občanskosprávní Magistrátu hlavního města Prahy kontroluje petice, respektive údaje o petentech tak, že vyloučí duplicitně uvedené petenty, petenty s neúplnými údaji a kandidáty. Vzhledem ke skutečnosti, že je Magistrát hl. m. Prahy registračním úřadem pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy a 20 zastupitelstev městských částí hl. m. Prahy, nemá odbor živnostenský a občanskosprávní Magistrátu hlavního města Prahy na detailnější kontrolu všech petic prostor. Současně uvádíme, že pro volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy nebyla od účinnosti zákona č. 491/2001 Sb., v platném znění, podána kandidátní listina nezávislým kandidátem nebo sdružením nezávislých kandidátů.

Z otázky směřující k existenci soudních sporů vedených odborem živnostenským a občanskosprávním Magistrátu hlavního města Prahy ve volbách do Zastupitelstva hl. m. Prahy podle § 59 odst. 2 zákona č. 491/2001 Sb., v platném znění, není patrné, za jaké časové období informaci požadujete. Z tohoto důvodu Vám

Sídlo: Mariánské nám. 2, 110 01 Praha 1

Pracoviště: Jungmannova 35/29, 110 00 Praha 1

Tel.: 236 002 901, Kontaktní centrum: 12 444, Fax: 236 007 008

E-mail: [ziv@praha.eu](mailto:ziv@praha.eu)

poskytujeme informaci o existenci soudních sporů podle cit. ustanovení v posledních volbách do Zastupitelstva hl. m. Prahy konaných ve dnech 10. a 11. října 2014. V těchto volbách byly podány podle cit. ustanovení 2 správní žaloby. Usnesení Městského soudu v Praze byla vydána pod sp. zn. 3A 110/2014 a sp. zn. 3A 111/2014 – 85.

S pozdravem

JUDr. Eva Novaková  
ředitelka odboru živnostenského  
a občanskosprávního



odbor všeobecné správy  
oddělení voleb  
náměstí Hrdinů 1634/3  
Praha 4  
140 21

Č. j. MV- 45239-3/VS-2015

Praha 27. března 2015  
Počet listů: 3

Vážený pan

Dotaz - diplomová práce

K Vaší žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), Vám ve spolupráci s oddělením občanskosprávním, (příslušným ve věci registrace politických stran a politických hnutí), odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra sdělujeme:

**1. Substanovisko oddělení občanskosprávního:**

Podle ustanovení § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 424/1991 Sb.“), které upravuje náležitosti petice jednoho tisíce občanů požadujících, aby strana a hnutí vznikly, podpis pod peticí není podmíněn jeho úředním ověřením (notářem nebo úřadem ověřujícím pravost podpisu dle zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů /zákon o ověřování/, ve znění pozdějších předpisů).

Při kontrole petice Ministerstvo vnitra posuzuje jak dosažení minimálního počtu jednoho tisíce petentů, a to z hlediska úplnosti požadovaných údajů ve smyslu § 6 odst. 2 písm. a) zákona č. 424/1991 Sb., tak též faktickou existenci podepsaných petentů. Za tímto účelem využívá Ministerstvo vnitra tzv. referenční údaje ze základního registru obyvatel (dále jen „registr“), a to ve smyslu § 8 odst. 8 zákona č. 424/1991 Sb. Za stavu, kdy pojem bydliště není totožný s pojmem trvalého pobytu, lze pro ztotožnění petenta, jehož adresa uvedená v petičním archu se liší od údaje v registru, využít toliko údaje o jménu, příjmení a datu narození.



Pokud je v důsledku kontroly petičních archů zjištěno, že jde o petici méně než jednoho tisíce petentů, Ministerstvo vnitra přípravný výbor písemně upozorní ve smyslu § 7 odst. 2 zákona č. 424/1991 Sb. na vadu podání s uvedením konkrétního počtu chybějících petentů. Předmětný nedostatek nebyl nikdy řešen soudní cestou.

K Vaším dalším otázkám, které se týkají voleb, sdělujeme :

Vzhledem k tomu, že Vaše žádost o informaci obsahuje dotazy, jejichž zodpovězení by bylo sdělením právního názoru Ministerstva vnitra k dotčeným ustanovením zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „volební zákon“), a zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volbách do Parlamentu“), odkazujeme na ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Také z judikatury (usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 17. 8. 2006, čj. 22 Ca 97/2006-12) vyplývá, že do působnosti povinného subjektu nepatří poskytovat výklad právních norem či zaujímat odborná stanoviska k jejich aplikaci. Nejedná se o druh informací, na které by dopadal zákon o svobodném přístupu k informacím.

Vámi požadovaná informace se nadto nevztahuje k působnosti Ministerstva vnitra, jehož úkoly pro volby do zastupitelstev obcí jsou stanoveny zejména v § 8 volebního zákona a pro volby do Poslanecké sněmovny a Senátu v § 9 zákona o volbách do Parlamentu.

Ministerstvu vnitra nepřísluší projednání a registrace kandidátních listin ve volbách do zastupitelstev obcí, ani projednání a registrace přihlášek k registraci ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky.

Registračním úřadem je ve volbách do zastupitelstev obcí obecní úřad v obcích, kde jsou zřízeny alespoň 2 odbory, případně pověřený obecní úřad (§ 13 odst. 1 písm. a) volebního zákona, § 12 odst. 1 písm. a) volebního zákona) a ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky pověřený obecní úřad v sídle volebního obvodu (§ 13 odst. 1 písm. b) zákona o volbách do Parlamentu).

Je plně v gesci shora uvedených úřadů, jak náležitosti kandidátní listiny (přihlášky k registraci) a jejich příloh posoudí. Pro informaci uvádíme, že v případě pochybností o postupu registračního úřadu (pověřeného obecního úřadu v sídle volebního obvodu) nelze vyloučit možnost soudního přezkumu podle § 59 odst. 2 volebního zákona (§ 86 zákona o volbách do Parlamentu). S ohledem na shora uvedené je dán důvod, podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, k **odložení Vaší žádosti**.

Přesto k Vaším dotazům k volbám sdělujeme:

2. Způsob projednávání a registrace kandidátních listin ve volbách do zastupitelstev obcí upravuje ustanovení § 23 volebního zákona; podle odstavce 1 tohoto ustanovení registrační úřad provádí mimo jiné kontrolu správnosti údajů uvedených na kandidátní listině a jejich přílohách, tedy i na petici.





Podrobný postup registračního úřadu při ověřování správnosti údajů na kandidátní listině a jejích přílohách volební zákon neupravuje.

Je však třeba vycházet z § 12 odst. 3 volebního zákona, jež stanoví, že pověřený obecní úřad pro účely registrace kandidátních listin a kontroly petic využívá

- a) referenční údaje ze základního registru obyvatel,
- b) údaje z informačního systému evidence obyvatel,
- c) údaje z informačního systému cizinců.

O jaké údaje se konkrétně jedná, stanoví odstavec 4, 5 a 6 naposledy citovaného ustanovení volebního zákona.

Chybí-li některý z údajů, je nesprávný, nebo nejde-li o voliče, anebo podepsal-li se sám kandidát, nelze tento hlas pro podporu volební strany započítat.

**3.** Způsob projednávání a registrace přihlášek k registraci ve volbách do Senátu Parlamentu České republiky upravuje ustanovení § 62 zákona o volbách do Parlamentu; podle odstavce 1 tohoto ustanovení pověřený obecní úřad v sídle volebního obvodu provádí mimo jiné kontrolu správnosti údajů uvedených na přihlášce k registraci a jejích přílohách, tedy i na petici.

Podrobný postup pověřeného obecního úřadu v sídle volebního obvodu při ověřování správnosti údajů na přihlášce k registraci a jejích přílohách zákon o volbách do Parlamentu neupravuje.

Je však třeba vycházet z § 13 odst. 2 zákona o volbách do Parlamentu, jež stanoví, že „Pověřený obecní úřad v sídle volebního obvodu pro účely registrace přihlášek k registraci a kontroly petic využívá údaje v rozsahu a za podmínek podle § 12 odst. 5 až 9.“

Pověřený obecní úřad tedy kontroluje, zda byl dosažen zákonem o volbách do Parlamentu stanovený počet podpisů na petici, zda u každého podepsaného jsou vyplněny všechny zákonem požadované osobní údaje (chybí-li některý z údajů, nebo je uveden neúplně nebo nepodepsal-li se volič, podpis se nezapočítává) a zda občané uvedení na petici existují a zda jsou oprávněni k podpisu petice. Povinnost kontroly pravosti podpisů nelze ze současné právní úpravy dovodit.

Ministerstvo vnitra ve věci postupu ať již registračního úřadu, nebo pověřeného obecního úřadu v sídle volebního obvodu žádný metodický pokyn nevydalo.

Závěrem pro úplnost uvádíme, že soudní rozhodnutí týkající se otázek uvedených pod body 2. a 3. lze dohledat např. v ASPI.

JUDr. Daria Benešová, v. r.  
vedoucí oddělení



MVCRX02FSW0Q

prvotní identifikátor

odbor koncepce, architektury a projektů  
informačních a komunikačních technologií  
náměstí Hrdinů 1634/3  
Praha 4

Č. j. MV- 49876-6/KAP-2015

Praha 18. května 2015

Počet listů: 1

Odpověď na žádost č. 2 podle zákona č. 106/1999 Sb.  
K podání ze dne 18. května 2015

Na základě Vaší žádosti sdělujeme, že Smlouva, jejíž přílohou č. 2 je Metodický pokyn ke kontrole petice, uzavřené pod č.j. MV-65370/REG-2012 byla zveřejněna na profilu zadavatele – původním – dne 16.10.2012.

V současné době je možno nalézt smlouvu na novém profilu:

<https://www.zakazky.mvcr.cz/vz00013355>

Ing. Jiří Kolda  
ředitel  
podepsáno elektronicky

Vyřizuje: Ing. Jiří Brávek  
tel. č.: 817 552  
e-mail: jiri.bravek@mvcr.cz



Vážený pan  
Ondřej Vodehnal

V Praze 2. června 2015  
Čj. 8470/2015-KVÚ

## Odpověď na žádost o informace podle zákona č. 106/1999 Sb.

Vážený pane Vodehnale,

v reakci na Vaši žádost ze dne 25. 5. 2015 o poskytnutí informace, zda má vláda v plánu v tomto volebním období podat návrh zákona, kterým by došlo ke změně zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, s odkazem na zákon 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, Vám sděluji následující.

Ministerstvo vnitra předkládá ve spolupráci s ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu návrh zákona, kterým se mění některé volební zákony a další související zákony. Účelem navrhované novelizace je zajistit vyšší míru transparentnosti financování volební kampaně, a to především v kontextu s finanční a věcnou podporou třetími osobami. Návrh zákona v současné době projednávají pracovní komise Legislativní rady vlády a Odbor kompatibility.

V příloze tohoto dopisu Vám zasílám předmětné materiály.

Závěrem si Vás dovoluji upozornit, že se zatím jedná o pouhý návrh zákona, který je teprve v počátku legislativního procesu. Je tudíž pravděpodobné, že se v budoucnu znění tohoto návrhu bude ještě měnit.

S pozdravem

Mgr. Jiří Gaňo v. r.  
vedoucí oddělení právního

Přílohy:

1. Návrh zákona
2. Důvodová zpráva
3. Platné znění zákona s vyznačením navrhovaných změn a doplnění

Ivana  
Langmajerová

Digitálně podepsal Ivana Langmajerová  
DN: c=CZ, o=Úřad vlády České republiky (JC  
00006599), ou=Oddělení kancelář Úřadu  
vlády, ou=90786, cn=Ivana Langmajerová,  
serialNumber=P313948, title=Referent  
Datum: 2015.06.02 14:53:35 +02'00'